

Schettini, Bernardo Patta; Costanzi, Rogério Nagamine

Working Paper

Reforma da previdência no serviço público civil: Diagnóstico dos estados e municípios

Texto para Discussão, No. 3069

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Schettini, Bernardo Patta; Costanzi, Rogério Nagamine (2024) : Reforma da previdência no serviço público civil: Diagnóstico dos estados e municípios, Texto para Discussão, No. 3069, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3069-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/311590>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3069

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA
NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL:
DIAGNÓSTICO DOS ESTADOS
E MUNICÍPIOS**

**BERNARDO PATTA SCHETTINI
ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI**

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA
NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL:
DIAGNÓSTICO DOS ESTADOS
E MUNICÍPIOS¹**

**BERNARDO PATTA SCHETTINI²
ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI³**

1. Os autores agradecem a Narlon Gutierre Nogueira pelos comentários e sugestões. Os erros remanescentes são de responsabilidade dos autores.

2. Consultor legislativo no Senado Federal.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Schettini, Bernardo Patta

Reforma da previdência no serviço público civil : diagnóstico dos estados e municípios / Bernardo Patta Schettini, Rogério Nagamine Costanzi. – Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

52 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3069).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Reforma da Previdência. 2. Servidores Públicos. 3. Estados e Municípios. I. Costanzi, Rogério Nagamine. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 368.40981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

SCHETTINI, Bernardo Patta; COSTANZI, Rogério Nagamine. **Reforma da previdência no serviço público civil**: diagnóstico dos estados e municípios. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. 52 p. (Texto para Discussão, n. 3069). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3069-port>

JEL: H55; H75; J10.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ATÉ 2019	8
2.1 Regras de benefício	8
2.2 Financiamento dos benefícios.....	13
3 A REFORMA FEDERAL DE 2019	15
4 O QUE MUDOU NOS ESTADOS DESDE 2019?	23
4.1 Regras permanentes de benefício	25
4.2 Regras de transição para a aposentadoria programada.....	35
4.3 Novas condições de financiamento	39
5 SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	47
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS.....	52

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* descreve as mudanças promovidas pela reforma de 2019 no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União e os desdobramentos nos estados, no Distrito Federal (DF) e nos municípios. No caso dos estados e do DF, analisam-se os detalhes das novas regras de benefício e das novas condições de financiamento, adotando como referência as recentes atualizações nas respectivas legislações. No caso dos municípios, apresenta-se um panorama a partir de dados oriundos do acompanhamento realizado pelo governo federal. Dessa forma, demonstra-se que a Emenda Constitucional nº 103 teve como consequência a proliferação de regras mais brandas que as vigentes para os servidores federais entre os mais de 2.100 governos subnacionais que possuem RPPS.

Palavras-chave: reforma da previdência; servidores públicos; estados e municípios.

ABSTRACT

This *Discussion Paper* describes the changes brought about by the 2019 reform in the federal Public Employees' Retirement System (PERS) and the developments in the states, the Federal District and municipalities. Regarding the states and the Federal District, we analyze the details of the new benefit rules and the new financing conditions, drawing on the recent updates in their respective legislations. In the case of municipalities, we present an overview based on data from the tracking conducted by the federal government. Thus, we demonstrate that Constitutional Amendment No. 103 resulted in the proliferation of rules that are more lenient than the ones in effect for the federal employees among the 2,100 subnational governments that run PERS.

Keywords: pension reform; public employees; states and municipalities.

1 INTRODUÇÃO

A reforma da previdência de 2019 foi a mais ampla realizada no Brasil desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Contudo, apesar dos avanços no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios passaram a ter discricionariedade para adotar regras mais brandas para seus servidores.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019, formulada pelo Poder Executivo, atualizava as regras previdenciárias dos RPPS das três esferas da Federação, sem diferenciação. Porém, os deputados federais decidiram dividir o ônus político da reforma com as assembleias legislativas e as câmaras municipais – delegando aos estados, DF e municípios a competência para definir os parâmetros que determinam o acesso a benefícios, os valores dos proventos e as contribuições para os RPPS. Uma vez que o Senado promoveu apenas supressões e ajustes redacionais no texto aprovado na Câmara, a Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019, praticamente não afetou diretamente os servidores estaduais e municipais.

Esse cenário é preocupante em face da estrutura de incentivos vigente. Governadores e prefeitos geralmente não têm estímulo para adotar uma plataforma política baseada na reforma do RPPS, uma vez que os resultados positivos demoram anos para se concretizar. Nogueira (2023) mostra que os instrumentos de que o Poder Executivo federal dispõe para promover o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS têm sido insuficientes para desencadear reformas amplas nos planos de benefícios na esfera subnacional.¹

Além disso, a pressão política exercida pelos grupos organizados de servidores, especialmente de professores e policiais, tende a direcionar a atuação dos deputados estaduais e vereadores (Kelley, 2014). Por fim, no federalismo fiscal brasileiro, a irresponsabilidade fiscal de um estado ou município não é internalizada pelos seus governantes e eleitores, mas compartilhada com a população do restante do país. As evidências disponíveis sugerem que os eleitores brasileiros premiam o crescimento do governo, e não a responsabilidade fiscal (Mendes, 2004).

1. O principal instrumento é o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que atesta a aderência do ente federativo às regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS, e constitui um pré-requisito para certas transações que envolvem recursos federais (art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998). Os resultados de Nogueira (2023) sugerem que o CRP tem estimulado as alterações obrigatórias nos RPPS decorrentes das disposições da EC nº 103/2019 (limitação do rol de benefícios, adequação da alíquota de contribuição dos servidores e instituição do Regime de Previdência Complementar – RPC), mas o efeito sobre reformas amplas nos planos de benefícios parece limitado pela preponderância de fatores políticos.

TEXTO para DISCUSSÃO

O objetivo deste *Texto para Discussão* é descrever as alterações promovidas pela EC nº 103 no RPPS da União e os desdobramentos para os estados e o DF por meio da análise das reformas nas respectivas constituições ou lei orgânica, assim como das atualizações nas leis complementares e ordinárias que regem a matéria. Desse modo, demonstra-se que alguns estados não aprovaram reformas significativas em seus RPPS. Embora a maioria tenha atualizado a legislação de regência do RPPS, vários deles acabaram aprovando versões mais brandas da reforma realizada no âmbito da União. No caso dos municípios, apresenta-se um panorama a partir das estatísticas do Ministério da Previdência Social (MPS), que sugere que a maioria não aprovou uma reformulação ampla das regras de benefícios.

A atualização das regras dos RPPS é uma condição necessária para evitar uma deterioração ainda maior das finanças públicas dos estados e municípios, como já evidenciado em outros trabalhos (Caetano, 2016; Santos *et al.*, 2017). Além disso, a coexistência de diferentes regras de acesso a benefícios e fórmulas de cálculo dos proventos produz desigualdades (Medeiros e Souza, 2014). Nesse sentido, como consequência da liberdade que a EC nº 103/2019 conferiu aos entes subnacionais para definirem todos os aspectos relevantes de seus RPPS, servidores similares em todos os aspectos poderão estar sujeitos a condições de aposentadoria muito diferentes. Destaca-se, ainda, que os servidores dos entes que não aprovaram reformas poderão acessar regras mais brandas que as oferecidas no RGPS.

A solução envolve a aprovação de uma nova reforma nacional que reestabeleça a unidade das regras no âmbito do serviço público. Atualmente, tramitam no Congresso Nacional as PECs nº 133/2019 (PEC Paralela), nº 38/2023 e nº 66/2023, que possuem essa finalidade.² A PEC Paralela admite a extensão das regras da União aos servidores estaduais ou municipais por meio de lei de iniciativa do governador ou prefeito e a PEC nº 38/2023 estende aos municípios as regras de benefícios válidas para o RPPS da

2. A PEC nº 133/2019 é oriunda do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado a respeito da PEC nº 6/2019 e inclui outros pontos de divergência em relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados. Aprovada no Senado em 19 de novembro de 2019, a PEC Paralela não havia avançado na Câmara até a conclusão deste texto. A PEC nº 38/2023 foi formulada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e apresentada na Câmara dos Deputados, mas também sem movimentação digna de nota até a conclusão deste texto. A PEC nº 66/2023, também elaborada pela CNM e apresentada por senadores, originalmente objetivava estabelecer limites para o pagamento de precatórios pelos municípios e instituir um novo parcelamento especial dos débitos dos municípios com o RGPS e seus respectivos RPPS. A reforma dos RPPS subnacionais, inserida na PEC a partir de uma emenda de Plenário, consta do texto aprovado no Senado em 14 de agosto de 2024. Porém, o parecer aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara em 29 de outubro de 2024 contém uma emenda que suprime os dispositivos relacionados à reforma. A extensão das regras federais aos estados e municípios foi classificada como inconstitucional, por supostamente violar a autonomia federativa.

União. A PEC nº 66/2023, por sua vez, estabelece que aos RPPS subnacionais aplicam-se as mesmas regras da União, exceto se o estado ou município aprovar uma reforma mais rigorosa quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial.

O restante deste texto está organizado em cinco seções. A seção 2 descreve as regras previdenciárias no serviço público anteriores à EC nº 103/2019 e a seção 3 indica as alterações promovidas pela reforma. A seção 4 detalha as mudanças empreendidas pelos estados e o DF e a seção 5 apresenta um panorama da esfera municipal. A seção 6 sintetiza e conclui.

2 PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ATÉ 2019

Os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do DF e dos municípios que possuem RPPS estavam sujeitos às mesmas regras previdenciárias até a promulgação da EC nº 103/2019. Esta seção mostra que os entes federativos subnacionais tinham uma margem limitada para alterar direitos e obrigações de seus servidores com seu regime de previdência, na medida em que regulavam algumas aposentadorias especiais, definiam alguns atributos das pensões por morte e fixavam as alíquotas de contribuição e outros aspectos relacionados ao financiamento do RPPS.

2.1 Regras de benefício

Os servidores públicos de todos os entes federativos estavam sujeitos essencialmente às mesmas regras previdenciárias até outubro de 2019. Com efeito, as condições de acesso e as fórmulas de cálculo dos benefícios constavam do art. 40 da CF e da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. As ECs nº 41, de 19 de dezembro de 2003, nº 47, de 5 de julho de 2005, e nº 70, de 29 de março de 2012, por sua vez, continham as regras de transição vigentes, que estabeleciam parâmetros diferentes de acordo com a data de ingresso no serviço público.

O quadro 1 resume as principais regras permanentes e de transição vigentes antes da reforma de 2019. Em relação à aposentadoria programada, os novos servidores se aposentariam aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição se homem, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição se mulher, desde que cumpridos dez anos de serviço público e cinco anos no cargo. O valor da aposentadoria seria dado pela média aritmética das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo desde julho de 1994. Os benefícios seriam reajustados anualmente conforme a inflação do INPC.

TEXTO para DISCUSSÃO

QUADRO 1

Regras previdenciárias para servidores públicos antes da reforma de 2019

Coorte de acordo com a data de entrada	Aposentadoria programada	Cálculo e reajuste das aposentadorias programadas	Cálculo e reajuste das aposentadorias por incapacidade	Cálculo e reajuste das pensões por morte
Até 16/12/1998	- Art. 2º da EC nº 41/2003: 53 (48) anos de idade, 35 (30) anos de contribuição se homem (mulher), mais um pedágio de 20% do tempo restante na data de publicação da EC, e 5 anos no cargo. - Art. 3º da EC nº 47/2005: 35 (30) anos de contribuição se homem (mulher), 25 anos de serviço público, 15 anos na carreira, 5 anos no cargo e idade mínima resultante da redução, relativamente ao limite de 60 (55) anos para homem (mulher), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder 35 (30) anos.	- Art. 2º da EC nº 41/2003: média aritmética das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo desde julho de 1994, com desconto de 5% para cada ano antecipado em relação aos limites de idade (3,5% para os que completaram as exigências até 2005), e reajuste pela inflação do INPC. - Art. 3º da EC nº 47/2005: integralidade e paridade.	Art. 1º da EC nº 70/2012 (art. 6º-A da EC nº 41/2003): integralidade e paridade.	- Art. 40, § 7º, da CF: valor dos proventos ou do salário do servidor falecido até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente. - Paridade para: pensões em fruição antes da EC nº 41/2003, instituídas pelos servidores que haviam completado as condições para aposentadoria antes da EC nº 41/2003, os que se aposentarem por incapacidade permanente ou pela regra do art. 3º da EC nº 47/2005. Caso contrário, reajuste pela inflação do INPC.
Entre 17/12/1998 e 31/12/2003 (vale para os que entraram até 16/12/1998)	Art. 6º da EC nº 41/2003: 60 (55) anos de idade e 35 (30) anos de contribuição se homem (mulher), 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo.	Art. 6º da EC nº 41/2003: integralidade e paridade.	Art. 1º da EC nº 70/2012 (art. 6º-A da EC nº 41/2003): integralidade e paridade.	Idem anterior, mas os que entraram depois de 16/12/1998 não poderiam se aposentar de acordo com o art. 3º da EC nº 47/2005.

(Continua)

(Continuação)	Coorte de acordo com a data de entrada	Aposentadoria programada	Cálculo e reajuste das aposentadorias programadas	Cálculo e reajuste das aposentadorias por incapacidade	Cálculo e reajuste das pensões por morte
Entre 1/1/2004 e a data de entrada em funcionamento do RPC (vale para os que entraram até 31/12/2003)	• Art. 40, III, "a", da CF: 60 (55) anos de idade e 35 (30) anos de contribuição se homem (mulher), desde que cumpridos 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo. • Art. 40, III, "b", da CF: 65 (60) anos de idade se homem (mulher). • Art. 40, II, da CF, combinado com a LC nº 152/2015: aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade.	• Art. 40, § 1º, III, "a", da CF (§ 8º): cálculo pela média aritmética simples das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo desde julho de 1994, e reajuste pela inflação do INPC. • Art. 40, § 1º, II e III, "b", da CF (§ 8º): cálculo pela média, com proventos proporcionais, e reajuste pela inflação do INPC.	• Art. 40, § 1º, I, da CF: cálculo pela média e reajuste pela inflação do INPC, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável.	• Idem anterior, exceto em relação ao reajuste: sempre pela inflação do INPC.	
	Servidores que entraram após o RPC (vale para os que migraram)	• Idem anterior.	• Idem anterior, mas sujeito ao teto do RGPS.	• Idem anterior, mas sujeito ao teto do RGPS.	• Idem anterior, mas sujeito ao teto do RGPS.

Elaboração dos autores.

Obs.: LC – lei complementar; INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

TEXTO para DISCUSSÃO

O teto do RGPS seria aplicado aos servidores que ingressaram posteriormente à entrada em vigor do RPC no ente federativo ou que, mesmo estando vinculados antes, optassem pela adesão. Além disso, aqueles que entraram até 31 de dezembro de 2003 poderiam se aposentar com o último salário, hipótese em que os benefícios seriam revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade (integralidade e paridade), desde que observados os requisitos específicos das ECs nº 41/2003 ou nº 47/2005, conforme o caso.

O quadro 2 resume o cenário para as aposentadorias especiais dos servidores públicos, previstas nos §§ 4º e 5º do art. 40 da CF. As condições especiais da aposentadoria dos profissionais do magistério da educação básica sempre estiveram definidas no próprio texto constitucional. Quanto às hipóteses do § 4º (servidor com deficiência, que exerce atividade de risco ou sujeita à exposição a agentes nocivos), a ausência de regulamentação frequentemente acarretava o recurso do servidor à esfera judicial (Taffarel *et al.*, 2014). A inexistência de parâmetros nacionais abria também possibilidades para o surgimento de diferenças entre os estados. É o que se verificava, por exemplo, no caso dos agentes penitenciários ou socioeducativos, que tinham a aposentadoria especial concedida administrativamente apenas em alguns estados.³

QUADRO 2

Aposentadorias especiais antes da reforma de 2019

Hipótese de aposentadoria especial	Regulamentação em âmbito nacional	Formas de efetivação do direito e outras observações
Professor do magistério da educação básica (art. 40, § 5º, da CF).	Redução de 5 anos na idade mínima e no tempo de contribuição.	A redução também se aplica em relação às condições dos arts. 2º e 6º da EC nº 41/2003.
Pessoa com deficiência (art. 40, § 4º, I, da CF).	Não regulamentado.	Concedida mediante Mandado de Injunção (regras federais na ON SRH nº 10/2010 e orientações para estados e municípios na IN SPS nº 01/2010).
Servidor que exerce atividade de risco: policial e agente penitenciário ou socioeducativo (art. 40, § 4º, II, da CF).	Regulamentada para o servidor policial, nos termos da LC nº 51/1985, alterada pela LC nº 144/2014: 30 (25) anos de contribuição se homem (mulher), sendo 20 (15) anos em cargo de natureza policial.	Alguns estados haviam regulamentado a aposentadoria especial do agente penitenciário ou socioeducativo usando parâmetros similares aos aplicados para os policiais civis.

(Continua)

3. Lei Complementar Estadual (LCE) nº 315/2015 de Pernambuco, LCE nº 57/1989 do Rio de Janeiro, LCEs nº 335/2006 e nº 343/2006 de Santa Catarina, Lei Estadual nº 13.961/2012 do Rio Grande do Sul e LCE nº 401/2010 do Mato Grosso.

(Continuação)

Hipótese de aposentadoria especial	Regulamentação em âmbito nacional	Formas de efetivação do direito e outras observações
Agentes nocivos (art. 40, § 4º, III, da CF): servidor cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.	Não regulamentado.	De acordo com a Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal (STF), as regras do RGPS sobre aposentadoria especial (arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991) devem ser aplicadas também ao servidor público até a edição de lei complementar específica.

Elaboração dos autores.

A aposentadoria por incapacidade permanente, calculada pela média das maiores remunerações, seria proporcional ao tempo de contribuição, exceto nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. A limitação pelo teto do RGPS se aplicaria àqueles que ingressaram posteriormente à instituição do RPC no ente federativo, mas não aos demais. Especificamente para aqueles que ingressaram até 31 de dezembro de 2003, a EC nº 70/2012 estabeleceu a integralidade e a paridade dos proventos no caso da aposentadoria por incapacidade permanente.

O valor da pensão por morte seria igual à totalidade dos proventos ou da remuneração do servidor falecido até o limite máximo do RGPS e, para aqueles que entraram antes da instituição do RPC, 70% da parcela excedente. Para essa espécie de benefício, a paridade seria garantida para as pensões em fruição, para os instituidores que já haviam completado as condições de aposentadoria até 2003 ou que entraram até aquele ano e viessem a se aposentar por incapacidade permanente.

Em relação às pensões, é digna de nota a mudança na duração dos benefícios a cargo do RPPS da União instituída pela Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015 (conversão da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014): as pensões deixadas por cônjuges ou companheiros que eram sempre vitalícias passaram a depender da idade do dependente na data do óbito. Embora essa norma não se estendesse automaticamente aos demais entes federativos, cerca de metade dos estados havia promovido mudanças semelhantes no âmbito de seus RPPS até 2019.⁴

4. LCE nº 181/2017 do Amazonas, LCE nº 110/2016 do Pará, Lei Estadual nº 3.172/2016 do Tocantins, Lei Estadual nº 6.743/2015 do Piauí, LCE nº 159/2016 do Ceará, Lei Estadual nº 7.751/2015 de Alagoas, Lei Estadual nº 13.447/2015 da Bahia, LCE nº 836/2016 do Espírito Santo, Lei Estadual nº 7.628/2017 do Rio de Janeiro, LCE nº 689/2017 de Santa Catarina, LCE nº 15.142/2018 do Rio Grande do Sul, Lei Estadual nº 4.963/2016 do Mato Grosso do Sul e LCE nº 124/2016 de Goiás.

2.2 Financiamento dos benefícios

A principal fonte de variação entre os estados, o DF e os municípios antes da reforma de 2019 era o financiamento da previdência. Sob essa perspectiva, a heterogeneidade entre os entes federativos era proveniente de três aspectos: as alíquotas de contribuição ordinárias dos segurados e do ente federativo, a forma de financiamento do déficit atuarial do RPPS e a instituição do RPC.

As alíquotas ordinárias observavam os parâmetros estabelecidos na CF e nas Leis nº 10.887, de 18 de junho de 2004, e nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. A CF estabelece que a previdência dos servidores tem caráter contributivo e solidário (*caput* do art. 40, na redação dada pela EC nº 20/1998). Ademais, determina que a mesma alíquota incidente sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos deve ser cobrada sobre a parcela das aposentadorias e pensões que excedam o limite estabelecido para os benefícios do RGPS (§ 18 do art. 40 da CF). No âmbito da União, referida alíquota era de 11% e a patronal, por sua vez, era igual ao dobro da contribuição dos ativos (arts. 4º, 5º e 8º da Lei nº 10.887/2004). Em relação aos estados, DF e municípios, a alíquota dos servidores não poderia ser inferior à praticada pela União e a patronal não poderia ser inferior e nem superior ao dobro desta contribuição (arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717/1998, atualizada pela Lei nº 10.887/2004).

A alíquota modal praticada pelos estados e o DF em relação aos servidores era de 11% e, conseqüentemente, a patronal era de até 22%. O agravamento da situação financeira e atuarial dos RPPS levou vários estados a majorar a alíquota dos servidores para a faixa dos 13% e 14% a partir de 2015.⁵ Nesses casos, a alíquota patronal quase sempre experimentou aumentos proporcionalmente equivalentes. Porém, como o ente público é responsável pelos aportes para cobertura de insuficiências, a contribuição patronal acaba não sendo tão relevante quando o estado apresenta déficit financeiro.

A maioria dos estados apresenta déficits financeiros crônicos no RPPS em virtude da combinação histórica do regime financeiro de repartição com fórmulas de cálculo na modalidade de benefício definido. A exigência de que os RPPS adotem o regime financeiro de capitalização coletiva (ou seja, sem contas individuais) tem como origem

5. LCE nº 927/2017 de Rondônia, LCE nº 333/2017 do Acre, Lei Estadual nº 6.932/2016 do Piauí, LCE nº 167/2016 do Ceará, Lei Estadual nº 14.031/2018 da Bahia, Lei Estadual nº 7.606/2017 do Rio de Janeiro, LCE nº 662/2015 de Santa Catarina, LCE nº 14.967/2016 do Rio Grande do Sul, Lei Estadual nº 5.101/2017 do Mato Grosso e LCE nº 137/2017 de Goiás. Pernambuco, Sergipe e Bahia já praticavam alíquotas superiores a 11% antes de 2015: 13,5%, 13% e 12% por força da LCE nº 56/2003, LCE nº 113/2005 e Lei Estadual nº 11.357/2009, respectivamente.

a redação do *caput* do art. 40 da CF conferida pela EC nº 20/1998, que estabelece que a previdência dos servidores públicos deve adotar critérios que preservem o equilíbrio financeiro atuarial, e a Lei nº 9.717/1998, que institui as regras gerais sobre organização e funcionamento dos RPPS.

O ente federativo deve apresentar um plano de equacionamento, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo MPS, na hipótese de ser verificada a existência de déficit atuarial nas avaliações anuais. O plano de equacionamento pode assumir essencialmente duas formas: amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos, ou a segregação da massa.⁶

A maioria dos estados adotou como estratégia de equacionamento a segregação da massa, que consiste na divisão dos segurados em dois fundos, geralmente de acordo com a data de entrada do servidor no ente federativo.⁷ O fundo em repartição é constituído por um grupo fechado em extinção, cujas insuficiências são custeadas pelo Tesouro estadual. O fundo em capitalização, por sua vez, consiste em um grupo aberto, que deve ser equilibrado do ponto de vista atuarial. A segregação da massa impõe um custo financeiro ao ente federativo durante um período de transição tipicamente longo, visto que as contribuições relativas aos servidores que entraram após a data de corte, inclusive as patronais, são capitalizadas e, por conseguinte, não podem ser usadas para

6. Complementarmente, admite-se o aporte de bens, direitos e ativos e adequações na legislação e na gestão do RPPS (ver art. 53 da Portaria SPREV/MF nº 464, de 19 de novembro de 2018). O atual regimento, veiculado pela Portaria MTPS nº 1.467/2022, também prevê o equacionamento mediante a reformulação do RPPS nos moldes da EC nº 103/2019.

7. LCE nº 524/2009 de Rondônia, LCE nº 43/2005 do Amazonas, LCE nº 79/2004 de Roraima, LCE nº 51/2006 do Pará, Lei Estadual nº 1.432/2009 do Amapá, Lei Estadual nº 2.603/2012 do Tocantins, LCE nº 40/1998 do Maranhão, Lei Estadual nº 6.292/2012 do Piauí, LCE nº 123/2013 do Ceará, LCE nº 308/2005 do Rio Grande do Norte, Lei Estadual nº 9.939/2012 da Paraíba, LCE nº 258/2013 de Pernambuco, Lei Estadual nº 7.114/2009 de Alagoas, LCE nº 151/2008 de Sergipe, Lei Estadual nº 10.955/2007 da Bahia, LCE nº 64/2002 de Minas Gerais, LCE nº 282/2004 do Espírito Santo, Lei Estadual nº 6.338/2012 do Rio de Janeiro, Lei Estadual nº 17.435/2012 do Paraná, LCE nº 412/2008 de Santa Catarina, Lei Estadual nº 13.757/2011 do Rio Grande do Sul, Lei Estadual nº 4.213/2005 de Mato Grosso do Sul, LCE nº 102/2013 de Goiás e LCE nº 769/2008 do Distrito Federal.

TEXTO para DISCUSSÃO

abater o déficit do fundo em repartição. Estados em dificuldades financeiras geralmente tentam providenciar a revisão ou a extinção da segregação da massa.⁸

A introdução da previdência complementar no âmbito do serviço público foi a principal transformação nos RPPS do ponto de vista do financiamento, ao lado das alíquotas mínimas regulamentadas pela Lei nº 10.887/2004. A EC nº 20/1998 autorizou a limitação dos benefícios do RPPS pelo teto do RGPS, desde que o ente federativo institua o RPC para seus novos servidores públicos. Em seguida, a EC nº 41/2003 especificou que o RPC dos entes federativos só poderia oferecer planos na modalidade de contribuição definida (§§ 14 a 16 do art. 40 da CF). Vários estados e o DF haviam instituído ou estavam em vias de instituir a previdência complementar antes da EC nº 103/2019, que tornou a instituição do RPC mandatória.

A previdência complementar acarreta a transição para uma fórmula de cálculo mista que conjuga benefícios definidos até o limite máximo do RGPS e contribuição definida para a parcela excedente. Essa mudança estrutural gera um custo de transição, uma vez que o RPPS terá um volume menor de receitas de contribuição no presente. Porém, a redução no valor presente dos benefícios a conceder e a menor incerteza em relação às obrigações futuras favorecem o RPPS (Caetano, 2008).⁹

3 A REFORMA FEDERAL DE 2019

A EC nº 103/2019 promoveu mudanças significativas na previdência dos servidores públicos da União, sumariadas no quadro 3. A mudança mais significativa em relação à aposentadoria programada foi o incremento de cinco anos na idade mínima masculina e sete anos na feminina – que passaram a ser iguais a 65 anos e 62 anos, respectivamente. Os demais requisitos são passíveis de regulamentação por lei complementar,

8. LCE nº 651/2012 de Rondônia (revisão), LCE nº 112/2016 do Pará, Leis Estaduais nº 6.373/2013 e nº 6.909/2016 do Piauí (revisão e extinção, respectivamente), LCE nº 526/2014 do Rio Grande do Norte (extinção), LCE nº 423/2019 de Pernambuco (revisão), LCE nº 292/2017 de Sergipe (extinção), LCEs nº 131/2013 e nº 156/2020 de Minas Gerais (revisão e extinção, respectivamente), Lei Estadual nº 18.469/2015 do Paraná (revisão), LCE nº 662/2015 de Santa Catarina (extinção), Lei Estadual nº 5.101/2017 do Mato Grosso do Sul (extinção), LCE nº 131/2017 de Goiás (extinção) e LCEs nº 932/2017 e nº 1.013/2022 do Distrito Federal (revisão).

9. A menor incerteza decorre da observação de que a parcela do benefício na modalidade de contribuição definida, que não é mais uma obrigação do RPPS, é atuarialmente equilibrada por definição. Os recursos da previdência complementar são geridos por uma entidade privada, que mantém uma conta individual para cada participante. Nesta configuração, desde que respeitados os direitos de propriedade, o ente público não pode dar outra destinação às reservas constituídas pelos servidores (como acontece com os fundos de capitalização coletiva no âmbito da segregação da massa).

mas a própria emenda apresenta as condições provisórias: 25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Os servidores em exercício na data de publicação da emenda podem se aposentar de acordo com duas regras de transição. A regra de pontos requer que a soma da idade e do tempo de contribuição seja igual a 96 pontos para os homens e 86 para as mulheres, sendo a pontuação majorada em um ponto a cada ano a partir de 2020 até atingir 105 no caso dos homens e 100 no caso das mulheres. Além da pontuação, a regra exige o atingimento da idade mínima de 62 anos para homens e 57 anos para mulheres (61 anos e 56 anos até 2021), além do tempo mínimo de contribuição de 35 e 30 anos, respectivamente.

A regra do pedágio, por sua vez, requer idade mínima de 60 anos para homens e 57 anos para mulheres. Além do mínimo de 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, o servidor ou a servidora deverão cumprir um período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o mínimo.

TEXTO para DISCUSSÃO

QUADRO 3

Regras de benefícios para servidores públicos federais após a reforma de 2019

Coorte de acordo com a data de entrada	Aposentadoria programada	Cálculo e reajuste das aposentadorias programadas	Cálculo e reajuste das aposentadorias por incapacidade	Cálculo e reajuste das pensões por morte
Até 31/12/2003	Art. 4º da EC nº 103/2019: 61 (56) anos de idade, 35 (30) anos de contribuição se homem (mulher), 20 anos no serviço público e 5 anos no cargo e soma de idade e tempo de contribuição de 96 (86) pontos para homem (mulher). A idade mínima sobre para 62 (57) anos se homem (mulher) em 2022 e a pontuação sobe um ponto a cada ano a partir de 2020 até atingir 105 (100) se homem (mulher).	Art. 4º, §§ 6º e 7º, da EC nº 103/2019: integralidade e paridade se atingir a idade mínima de 65 (62) anos se homem (mulher).	Art. 10, § 1º, II e § 4º, combinados com o art. 26, § 2º, II, da EC nº 103/2019: 60% da média das remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo, mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos (até que a lei estabeleça a fórmula de cálculo, conforme o art. 40, § 3º, da CF). Reajuste pela inflação do INPC.	- Art. 23 da EC nº 103/2019: 50% do valor da aposentadoria ou daquela a que o servidor teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%. Cotas não reversíveis. Reajuste pela inflação do INPC. - Se houver dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave: 100% até o limite estabelecido para os benefícios do RGPS e uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente para a parcela acima do referido limite (art. 23, § 2º, da EC nº 103/2019).

(Continua)

(Continuação)	Coorte de acordo com a data de entrada	Aposentadoria programada	Cálculo e reajuste das aposentadorias programadas	Cálculo e reajuste das aposentadorias por incapacidade	Cálculo e reajuste das pensões por morte
Até 31/12/2003	Art. 20 da EC nº 103/2019: 60 (57) anos de idade e 35 (30) anos de contribuição se homem (mulher), 20 anos no serviço público, 5 anos no cargo e um período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição.	Art. 20, §§ 2º e 3º, da EC nº 103/2019: integralidade e paridade, independentemente da idade.	Art. 10, § 1º, II e § 4º, combinados com o art. 26, § 2º, II e § 3º, II, da EC nº 103/2019: 100% da média das remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho (exclui hipótese de doença grave, contagiosa ou incurável). Reajuste pela inflação do INPC.	No caso de servidor policial, agente penitenciário ou socioeducativo, em que o óbito foi decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função: remuneração do cargo, sendo vitalícia para o cônjuge/companheiro (art. 6º, § 6º, da EC nº 103).	
Entre 1/1/2004 e a data de entrada em funcionamento de regime de previdência complementar (vale também para os servidores que entraram até 31/12/2003)	Idem anterior.	- Art. 26, § 2º, I, da EC nº 103/2019: para os que se aposentarem pela regra do art. 4º, 60% da média das remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo, mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos (até que a lei estabeleça a fórmula de cálculo, conforme o art. 40, § 3º, da CF). Reajuste pela inflação do INPC. - Art. 26, § 3º, I, da EC nº 103/2019: para os que se aposentarem pela regra do art. 20, 100% da média das remunerações de contribuição. Reajuste pela inflação do INPC.	Idem anterior.	Idem anterior.	(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)		Aposentadoria programada	Cálculo e reajuste das aposentadorias programadas	Cálculo e reajuste das aposentadorias por incapacidade	Cálculo e reajuste das pensões por morte
Coorte de acordo com a data de entrada Entre a data de entrada em funcionamento do RPC e antes da aprovação da EC nº 103/2019 (vale para os que migraram para o RPC)	Servidores que entraram após a EC nº 103/2019 (vale para os que entraram até 12/11/2019)	• Idem anterior.	• Idem anterior, mas sujeito ao teto do RGPS.	• Idem anterior, mas sujeito ao teto do RGPS.	• Idem anterior.
		• Art. 40, § 1º, III, da CF, combinado com o art. 10 da EC nº 103/2019: 65 (62) anos de idade se homem (mulher), 25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo (até a edição de LC). • Art. 40, II, da CF, combinado com a LC nº 152/2015: compulsória aos 75 anos.	• Art. 26, § 2º, II, da EC nº 103/2019: idem anterior para os que se aposentarem pela regra do art. 40, § 1º, III e art. 10 da EC nº 103/2019. • Art. 26, § 4º, da EC nº 103/2019: no caso de aposentadoria compulsória, tempo de contribuição dividido por 20 anos, limitado a um inteiro, vezes 60% da média das remunerações de contribuição mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos.	• Idem anterior.	• Idem anterior.

Elaboração dos autores.

Em relação às aposentadorias especiais, o quadro 4 resume as regras permanentes, a regulamentação provisória e as regras de transição para as quatro hipóteses previstas na CF. Os professores da educação básica continuam descontando cinco anos na idade mínima – ou seja, a nova regra permanente permite a aposentadoria aos 60 anos no caso de homens e aos 57 anos no caso de mulheres.

QUADRO 4

Aposentadorias especiais após a reforma de 2019

Hipótese de aposentadoria especial	Diretrizes constitucionais para todos os entes federativos	Regras federais vigentes
Professor do magistério da educação básica (art. 40, § 5º, da CF)	Redução de 5 anos na idade mínima (60 anos homens e 57 anos para mulheres). Tempo de efetivo exercício das funções de magistério da educação básica de acordo com lei complementar do respectivo ente federativo.	• Art. 4º, § 4º, da EC nº 103/2019: redução de 5 anos se aplica à idade mínima e ao somatório da idade e tempo de contribuição sob a regra de pontos. • Art. 10, § 2º, III, da EC nº 103/2019: se aplica também às idades mínimas conjugadas com a regulamentação provisória do tempo de contribuição. • Art. 20, § 1º, da EC nº 103/2019: redução de 5 anos também se aplica à idade mínima e ao tempo de contribuição na regra do pedágio.
Pessoa com deficiência (art. 40, § 4º-A, da CF)	Idade e contribuição diferenciadas de acordo com lei complementar do ente federativo.	• Art. 22 da EC nº 103/2019: na forma da LC nº 142/2013, desde que cumpridos 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo, 25 (20) anos de contribuição para deficiência grave, 29 (24) anos para deficiência moderada e 33 (28) anos para deficiência leve se homem (mulher), com proventos iguais a 100% do salário de benefício; ou 60 (55) anos de idade se homem (mulher), desde que cumpridos 15 anos de contribuição e comprovada a existência de deficiência por igual período, com proventos iguais a 70% do salário de benefício mais 1% para cada ano de contribuição.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Hipótese de aposentadoria especial	Diretrizes constitucionais para todos os entes federativos	Regras federais vigentes
Servidor que exerce atividade de risco: policial e agente penitenciário ou socioeducativo (art. 40, § 4º-B, da CF)	Idem anterior.	- Art. 5º da EC nº 103/2019: para os que ingressaram até a data de entrada em vigor da emenda, regras da LC nº 51/1985 (30/25 anos de contribuição e 20/15 anos em cargo de natureza policial se homem/mulher com proventos integrais), observada a idade mínima de 55 anos para ambos os sexos, ou 53 (52) anos de idade se homem (mulher) e um pedágio equivalente ao tempo que faltava para complementar o mínimo de contribuição previsto na LC nº 51/1985. - Art. 10, § 2º, I, da EC nº 103/2019: 55 anos de idade, 30 anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício em cargos dessa natureza.
Agentes nocivos (art. 40, § 4º-C, da CF): servidor cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física	Idem anterior. A emenda veda a caracterização por categoria profissional ou ocupação.	- Art. 10, § 2º, II, da EC nº 103/2019: 60 anos de idade, 25 anos de efetiva exposição e contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo. - Art. 21 da EC nº 103/2019: os que ingressaram até a data de entrada em vigor da emenda, desde que cumpridos 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo, poderão se aposentar quando a soma da idade e do tempo de contribuição totalizar 66 pontos para atividades de 15 anos de efetiva exposição, 76 pontos para atividades de 20 anos de efetiva exposição, 86 pontos para atividades de 25 anos de efetiva exposição.

Elaboração dos autores.

Os policiais e os agentes penitenciários ou socioeducativos, que não tinham idade mínima, poderão se aposentar a partir de 55 anos e até um pouco antes sob a regra de transição. A aposentadoria especial dos servidores cujas atividades são exercidas com exposição a agentes nocivos, assim como no RGPS, fica condicionada ao atingimento da idade mínima de 60 anos, com 25 anos de contribuição, independentemente do sexo, exceto durante a fase de transição. Os servidores com deficiência terão a aposentadoria concedida administrativamente de acordo com as regras previstas para o RGPS (Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013).

Sob a nova regra de cálculo das aposentadorias, todas as remunerações são consideradas no cálculo da média salarial – e não mais as maiores remunerações,

correspondentes a 80% do período contributivo. Os proventos de aposentadoria serão equivalentes a 60% da média, acrescida de 2 pontos percentuais (p.p.) para cada ano que exceder 20 anos¹⁰ (sujeito ao teto do RGPS no caso dos servidores que ingressaram após a instituição do RPC ou que realizaram a opção de migração), sendo assegurado o reajuste anual pela inflação do INPC. Porém, os servidores que entraram até 2003 ainda podem se aposentar com integralidade e paridade pela regra de pontos ou de pedágio. A diferença é que sob a primeira regra é exigido o atingimento da idade mínima da regra permanente, enquanto sob a segunda regra, não.

A mesma fórmula é usada no cálculo do valor da aposentadoria por incapacidade permanente, exceto quando oriunda de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho, hipóteses em que o benefício será igual a 100% da média. Nota-se que a aposentadoria por incapacidade decorrente de doença grave, contagiosa ou incurável não confere o direito a proventos integrais, como anteriormente. Destaca-se, ainda, que o servidor que ingressou até 2003 perdeu o direito à aposentadoria por incapacidade permanente com integralidade e paridade.

A pensão por morte passou a corresponder a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas não reversíveis de 10% por dependente. A nova base de cálculo é o valor da aposentadoria ou daquela a que o servidor teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito (ver exceções no quadro 3). O sistema de cotas, conjugado com a mudança na base de cálculo do servidor ativo na data do óbito, acarretou uma redução no valor das novas pensões. Nota-se, ademais, que as hipóteses de paridade foram praticamente eliminadas para as novas pensões.

Quanto às medidas para reforçar o financiamento da previdência dos servidores, a principal foi o acréscimo na alíquota básica de contribuição dos servidores, aposentados e pensionistas, de 11% (arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887/2004) para 14% (art. 11 da EC nº 103/2019), que poderá ser alterada por lei. Essa mudança foi combinada com a adoção de uma estrutura de alíquotas progressivas, autorizada pela nova redação do § 1º do art. 149 da CF. Especificamente, a alíquota básica é reduzida ou majorada de

10. A emenda admite o descarte de contribuições que reduzam a média, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido.

TEXTO para DISCUSSÃO

acordo com a base de cálculo por meio de um sistema de alíquotas marginais crescentes, igual ao adotado no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).¹¹

Os aposentados e pensionistas continuam a contribuir sobre a parcela que exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, mas a alíquota marginal é aplicada considerando a totalidade do provento. A mesma base de cálculo passou a ser considerada no caso do aposentado ou pensionista portador de doença incapacitante, que antes contribuía apenas sobre a parcela que excedesse o dobro do teto do RGPS (revogação do § 21 do art. 40 da CF).

Além disso, a base de contribuição dos aposentados e pensionistas poderá ser alterada para a parcela que exceder o salário mínimo quando houver déficit atuarial. Nessa situação, há ainda a possibilidade de instituição, por período determinado, de contribuição extraordinária dos servidores ativos, aposentados e pensionistas (§§ 1º-A, B e C do art. 149 da CF). Uma vez que o RPPS da União é desequilibrado do ponto de vista atuarial, como atestam anualmente as avaliações que integram o anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), essas medidas podem ser adotadas a qualquer momento.

4 O QUE MUDOU NOS ESTADOS DESDE 2019?

A maioria das inovações da EC nº 103/2019 descritas anteriormente não afetou diretamente os estados, o DF e os municípios que possuem RPPS. A emenda condicionou a atualização das regras dos RPPS dos governos subnacionais a alterações nas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas ou, a depender da matéria, à edição de leis complementares e ordinárias.

Somente três atualizações na legislação de regência do RPPS são obrigatórias. Em primeiro lugar, o rol de benefícios do RPPS deverá ser limitado às aposentadorias e pensões por morte. Desse modo, os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade deverão ser pagos diretamente pelo Tesouro

11. As alíquotas fixadas na emenda são as seguintes: 7,5% até um salário mínimo, 9% entre um salário mínimo e R\$ 2.000,00, 12% entre R\$ 2.000,01 e R\$ 3.000,00, 14% entre R\$ 3.000,01 e R\$ 5.839,45, 14,5% entre R\$ 5.839,46 e R\$ 10.000,00, 16,5% entre R\$ 10.000,01 e R\$ 20.000,00, 19% entre R\$ 20.000,01 e R\$ 39.000,00 e 22% acima de R\$ 39.000,00. As faixas de rendimento são atualizadas anualmente pela inflação do INPC.

do ente federativo, sem onerar o RPPS (§§ 2º e 3º do art. 9º da EC nº 103/2019).¹² Em segundo lugar, os demais entes federativos não podem adotar alíquota de contribuição dos servidores inferior à alíquota básica de 14% da União, sendo facultado o uso de uma estrutura progressiva (§ 4º do art. 9º e art. 11 da EC nº 103/2019).^{13,14} Em terceiro lugar, a instituição do RPC passou a ser mandatória (nova redação do § 14 do art. 40 da CF). O prazo para regularização estipulado pela emenda é de dois anos (§ 6º do art. 9º da EC nº 103/2019).¹⁵

Em síntese, praticamente todos os estados e o DF promoveram as mudanças compulsórias nos RPPS. As exceções são Roraima e Maranhão. Roraima não promoveu alteração legal para restringir o rol de benefícios do RPPS e nem instituiu RPC no prazo estipulado pela emenda. Maranhão também não tinha RPC em funcionamento até a data de elaboração deste texto. Todos os estados e o DF ajustaram as alíquotas dos servidores conforme o previsto pela emenda.

Em contrapartida, as alterações nas regras de concessão e cálculo das aposentadorias e pensões por morte e em alguns aspectos do financiamento do RPPS (por exemplo, a ampliação da base de cálculo das contribuições dos aposentados e pensionistas)

12. A vigência da limitação do rol de benefícios seria imediata de acordo com a emenda, ou seja, a partir de 13 de novembro de 2019. Porém, a regulamentação federal fixou prazo para adequação dos entes subnacionais, dada a necessidade de aprovação de lei estadual ou municipal, em 31 de dezembro de 2020 (Portarias SEPRT nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019, nº 18.084, de 29 de julho de 2020, e nº 21.233 de 23 de setembro de 2020). O prazo regulamentar foi afastado por decisão liminar do ministro Luís Roberto Barroso de 6 de outubro de 2021 no âmbito da Ação Cível Originária 3529, posteriormente referendada pelo Plenário do STF, que conferiu prazo de dois anos para o Rio Grande do Norte se adequar ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 9º da EC nº 103/2019. O prazo de dois anos, previsto no § 6º do art. 9º da EC nº 103/2019, seria originalmente considerado apenas para a verificação da regularidade do ente federativo em relação à instituição do RPC (§ 14 do art. 40 da CF) e à adequação do órgão ou entidade gestora do RPPS (§ 20 do art. 40 da CF).

13. O ajuste nas alíquotas de contribuição teria vigência a partir de 1º de março de 2020, data em que as novas alíquotas do RPPS entraram em vigor (art. 11 e inciso I do art. 36 da EC nº 103/2019), mas a regulamentação federal estendeu o prazo para adequação dos entes subnacionais até 31 de dezembro de 2020 (Portarias SEPRT nº 1.348/2019, nº 18.084/2020 e nº 21.233/2020).

14. A Portaria SEPRT nº 1.348/2019 fixou o prazo para limitação do rol de benefícios e adequação do plano de custeio em 31 de julho de 2020. O prazo foi prorrogado até 30 de setembro de 2020 pela Portaria SEPRT nº 18.084/2020 e até 31 de dezembro de 2020 pela Portaria SEPRT nº 21.233/2020. A esse respeito, ver também as duas notas anteriores.

15. A Portaria MTP nº 905, de 9 de dezembro de 2021, fixou em 31 de março de 2022 o prazo para envio da lei de instituição do RPC e em 30 de junho de 2022 o prazo para autorização do convênio de adesão ao plano de benefícios de entidade fechada de previdência complementar pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Nos termos do art. 158 da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, considera-se início da vigência do RPC: a data de emissão do protocolo de instrução de requerimento pela Previc, quando se tratar de licenciamento automático; e data de publicação do ato de autorização do convênio de adesão ao plano de benefícios, nos demais casos.

TEXTO para DISCUSSÃO

não são compulsórias. A análise da legislação dos estados e do DF revela que o novo texto constitucional teve como resultado a confecção de regras previdenciárias bastante heterogêneas. Nesta seção, descrevem-se as novas regras permanentes e de transição de benefícios e, em seguida, as novas condições de financiamento.

4.1 Regras permanentes de benefício

O quadro 5 apresenta um panorama das mudanças nas regras de concessão e cálculo dos benefícios, considerando a legislação vigente na data de elaboração deste texto. A terceira coluna do quadro classifica a Unidade da Federação (UF) de acordo com o tipo de reforma aprovada: não aprovou reforma, aprovou uma reforma igual ou muito próxima à da União ou uma reforma mais branda. As colunas 4, 5 e 6 indicam se o estado adotou as mesmas regras da União para as aposentadorias programadas, aposentadorias por incapacidade permanente e pensões por morte. Essa classificação não considera se o estado ajustou a duração das pensões de acordo com a Lei nº 13.135/2015. De todo modo, para completar o diagnóstico, essa informação consta da coluna 7 do quadro.

Cinco estados (Amazonas, Roraima, Amapá, Maranhão e Pernambuco) e o DF não promoveram qualquer reforma digna de nota. Os servidores e servidoras desses estados continuarão a se aposentar aos 60 e 55 anos de idade,¹⁶ respectivamente, com proventos iguais a 100% da média dos salários de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo desde julho de 1994, atualizados anualmente pela inflação do INPC. No caso dos servidores que entraram antes de 2003, os proventos poderão, ainda, ser iguais ao último salário recebido, hipótese em que os benefícios serão atualizados de acordo com a remuneração dos servidores em atividade.

Em relação à aposentadoria por incapacidade, os servidores das UFs que não aprovaram reformas continuarão a ter direito a proventos iguais a 100% da média, e não proporcionais, em caso de doença grave, contagiosa ou incurável. Além disso, os que entraram até 2003 terão direito à integralidade e paridade, independentemente do motivo da incapacidade. O valor da pensão por morte continuará a ser igual a 100% da base de cálculo e as cotas permanecerão reversíveis em caso de falecimento ou perda da qualidade de dependente por qualquer outra razão. Registra-se que, entre as UFs que não aprovaram reforma, quatro (Roraima, Maranhão, Pernambuco e DF) continuam a conceder pensão vitalícia para cônjuges e companheiros, independentemente da idade e do tempo de união.

16. Aqueles que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderão se aposentar antes do atingimento dessas idades mínimas se cumprirem os requisitos do art. 3º da EC nº 47/2005.

Os 21 estados que aprovaram reformas amplas nas regras de benefícios podem ser divididos em dois grupos. Dez estados (Pará, Piauí, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás) adotaram parâmetros iguais ou muito próximos aos da União, tanto para as aposentadorias quanto para as pensões por morte. Nesses casos, os servidores e servidoras se aposentarão aos 65 anos e 62 anos de idade e os proventos serão iguais a 60% da média das remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo desde julho de 1994, mais 2 p.p. para cada ano de contribuição que exceder 20 anos.

A mesma fórmula de cálculo será aplicada às aposentadorias por incapacidade permanente, inclusive nos casos de doença grave, contagiosa ou incurável e para os servidores que entraram até 2003. Os proventos totalizarão 100% da média das remunerações de contribuição somente nas hipóteses de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho. As pensões por morte corresponderão a uma cota familiar de 50% mais 10% por dependente, não reversíveis, até o limite de 100%. Registra-se, ademais, que todos os estados que aprovaram reformas similares à da União também ajustaram a duração das pensões por morte deixadas a cônjuges e companheiros de acordo com a Lei nº 13.135/2015.

Onze estados (Rondônia, Acre, Tocantins, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina) aprovaram reformas com parâmetros mais brandos para as aposentadorias ou para as pensões por morte. Esse grupo é bastante heterogêneo: há desde estados que se distanciam da União em diversos aspectos (por exemplo, Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia), outros que diferem apenas em relação a um ou dois parâmetros relevantes (por exemplo, Rondônia, Acre e Ceará) e os casos intermediários. A seguir, analisam-se os principais atributos das reformas.

TEXTO para DISCUSSÃO

QUADRO 5

Regras de benefícios para servidores públicos estaduais após a reforma de 2019

UF	Legislação consultada	Tipo de reforma	Adota as mesmas regras da União?			Duração das pensões segundo a União?
			Aposentadoria programada	Aposentadoria por incapacidade	Pensão por morte	
RO	EC nº 146/2021 e LCE nº 1.100/2021	Mais branda	Não (não adota a fórmula 60% da média + 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos)	Não (não adota a fórmula 60% da média + 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos)	Sim (mas base de cálculo é diferente)	Sim
AC	EC nº 52/2019 e LCE nº 364/2019	Mais branda	Sim (porém, cálculo é diferente na transição)	Não (não adota a fórmula 60% da média + 2% por ano que exceder 20 anos)	Sim (mas base de cálculo é diferente)	Sim
AM	LCEs nº 30/2001, nº 181/2017 e nº 232/2022	Não aprovou	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Sim
RR	LCE nº 54/2001	Não aprovou	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não
PA	EC nº 77/2019 e LCEs nº 39/2002, nº 110/2016 e nº 128/2020	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim
AP	LCEs nº 915/2005 e nº 134/2021	Não aprovou	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Sim
TO	EC nº 52/2023 e LCE nº 150/2023	Mais branda	Não (idade mínima feminina de 60 anos, transição mais lenta com cálculo diferente)	Sim	Sim	Sim
MA	LCEs nº 73/2004 e nº 219/2019	Não aprovou	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não
PI	EC nº 54/2019 e Lei Estadual nº 7.311/2019	Igual à da União	Sim (porém, transição mais lenta)	Sim	Sim	Não

(Continua)

(Continuação)

UF	Legislação consultada	Tipo de reforma	Adota as mesmas regras da União?			Duração das pensões segundo a União?
			Aposentadoria programada	Aposentadoria por incapacidade	Pensão por morte	
CE	EC nº 97/2019 e LCEs nº 12/1999, nº 159/2016, 210/2019 e nº 429/2021	Mais branda	Não (média considera 90% do período contributivo, transição mais lenta na regra do pedágio)	Sim (mas base de cálculo considera média referente a 90% do período contributivo)	Não (cota por dependente é de 20%)	Sim
RN	EC nº 20/2020 e LCE nº 692/2021	Mais branda	Não (idade mínima feminina de 60 anos, diferencial de 7 anos para professor, média considera 80% do período contributivo, adota fórmula 70% da média + 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos, transição mais lenta, integralidade e paridade sob a regra de pontos antes da idade mínima)	Não (média considera 80% do período contributivo e adota a fórmula de 70% da média + 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos, acrescenta 10% da média em caso de acidente de qualquer natureza)	Sim (mas base de cálculo é diferente)	Não
PB	ECs nº 46/2020 e nº 47/2020 e Lei Estadual nº 7.517/2003	Mais branda	Sim	Sim	Não (regra antiga)	Não
PE	LCEs nº 692/2021 e nº 28/2000	Não aprovou	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não
AL	LCE nº 52/2019 e Lei Estadual nº 7.751/2015	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim
SE	EC nº 50/2019 e LCEs nº 338/2019 e nº 319/2018	Mais branda	Não (idade mínima feminina de 60 anos, não adota fórmula de 60% da média + 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos)	Não (cálculo proporcional ao tempo de contribuição, mas continua integral no caso de doença grave, contagiosa ou incurável)	Não (cota familiar é de 60%)	Sim

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

UF	Legislação consultada	Tipo de reforma	Adota as mesmas regras da União?			Duração das pensões segundo a União?
			Aposentadoria programada	Aposentadoria por incapacidade	Pensão por morte	
BA	EC nº 26/2020 e Lei Estadual nº 14.250/2020	Mais branda	Não (idade mínima masculina/feminina de 64/61 anos, fórmula de 60% da média + 2% por ano de contribuição que exceder 15 anos para mulheres, média considera 90% do período contributivo, transição mais lenta na regra do pedágio)	Não (média considera 90% do período contributivo)	Não (cota de 15% por dependente)	Sim
MG	EC nº 104/2020 e LCE nº 156/2020	Mais branda	Não (média considera 80% do período contributivo, transição mais lenta)	Não (média considera 80% do período contributivo)	Não (cota familiar é de 60%)	Sim
ES	EC nº 114/2019, LCEs nº 938/2020 e nº 836/2016	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim
RJ	EC nº 90/2021, LCE nº 195/2021 e Lei Estadual nº 7.628/2017	Mais branda	Não (transição mais lenta)	Sim	Não (regra antiga)	Sim
SP	EC nº 49/2020 e LCE nº 1.354/2020	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim
PR	EC nº 45/2019 e LCE nº 233/2021	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim
SC	EC nº 82/2021, LCEs nº 773/2021 e nº 689/2017	Mais branda	Não (adota fórmula 60% da média + 1% para cada ano completo de contribuição, e não apenas para os que excederem 20 anos)	Não (adota fórmula 60% da média + 1% para cada ano completo de contribuição, e não apenas para os que excederem 20 anos)	Não (cota familiar é de 60%)	Sim
RS	EC nº 78/2020 e LCE nº 15.429/2019	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim

(Continua)

(Continuação)

UF	Legislação consultada	Tipo de reforma	Adota as mesmas regras da União?			Duração das pensões segundo a União?
			Aposentadoria programada	Aposentadoria por incapacidade	Pensão por morte	
MS	EC nº 82/2019 e LCE nº 274/2020	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim
MT	EC nº 92/2020, LCEs nº 700/2021 e nº 721/2022	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim
GO	EC nº 65/2019 e LCE nº 161/2020	Igual à da União	Sim	Sim	Sim	Sim
DF	LCE nº 769/2008	Não aprovou	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não (regra antiga)	Não

Elaboração dos autores.

TEXTO para DISCUSSÃO

O quadro 6 mostra que quatro estados adotaram idades mínimas de aposentadoria inferiores às da União, além das seis UFs que não aprovaram reformas. Tocantins, Rio Grande do Norte e Sergipe passaram a praticar uma idade mínima feminina de 60 anos, enquanto a Bahia aprovou idades mínimas de 64 anos e 61 anos, respectivamente, para homens e mulheres.¹⁷

QUADRO 6

Idades mínimas de aposentadoria dos servidores públicos estaduais após a reforma de 2019

Idade mínima de aposentadoria	Número	UFs (tipo de reforma)
60 (55) anos de idade para homens (mulheres)	6	Amazonas, Roraima, Amapá, Maranhão, Pernambuco e DF (não aprovou).
65 (60) anos de idade para homens (mulheres)	3	Tocantins, Rio Grande do Norte e Sergipe (mais branda).
64 (61) anos de idade para homens (mulheres)	1	Bahia (mais branda).
65 (62) anos de idade para homens (mulheres)	17	- Rondônia, Acre, Ceará, Paraíba, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina (mais branda). - Pará, Piauí, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás (igual à da União).

Fonte: Legislação dos estados e DF.

Elaboração dos autores.

Em relação ao cálculo das aposentadorias programadas, a regra dos entes federativos pode ser diferente daquela aprovada na União em dois aspectos. O primeiro é o percentual da média salarial que o benefício repõe, e o segundo, o período usado no cálculo da média das remunerações de contribuição.

O quadro 7 classifica os estados quanto a esses dois aspectos. Os proventos dos servidores dos estados que não ajustaram o cálculo das aposentadorias continuarão a ser iguais a 100% da média das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo (linha 1). Nota-se que Sergipe promoveu um pequeno ajuste nessa fórmula: passou a considerar todas as remunerações de contribuição no cálculo da média (linha 2). No outro extremo estão os servidores dos estados que adotaram a mesma regra da União, uma vez que seus proventos serão iguais a 60%

17. É interessante notar que o diferencial de cinco anos na idade mínima para os professores da educação básica aplica-se a todos os entes federativos (§ 5º do art. 40 da CF), independentemente de terem ou não aprovado uma reforma e de qual seja o seu teor. Assim, as idades mínimas masculina e feminina da categoria continuam em 55 anos e 50 anos nos estados que não aprovaram reformas e subiram para 60 anos e 57 anos naqueles que adotaram as mesmas idades mínimas da União. Porém, o Rio Grande do Norte aprovou um diferencial ainda maior, de sete anos. Desse modo, os professores e professoras da educação básica deste estado poderão se aposentar aos 58 anos e 53 anos de idade, respectivamente.

da média das remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo desde julho de 1994 ou desde o início da contribuição, mais 2 p.p. para cada ano de contribuição que exceder 20 anos (linha 6).

Os demais estados adotam diferentes combinações do percentual de reposição com o período de cálculo da média. Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Santa Catarina continuam a adotar a média das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo (linhas 3, 8 e 5). Mas o primeiro estado repõe 70% da média mais 2 p.p. para cada ano de contribuição que exceder 20 anos, o segundo paga 60% da média mais 2 p.p. para cada ano de contribuição acima de 20 anos e o terceiro, 60% da média mais 1 p.p. para cada ano de contribuição completo.

QUADRO 7

Valores das aposentadorias programadas dos servidores públicos estaduais após a reforma de 2019

Percentual de reposição	Base de cálculo da média	Número	UF (tipo de reforma)
100% da média.	Maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo.	7	• Amazonas, Roraima, Amapá, Maranhão, Pernambuco e DF (não aprovou). • Rondônia (mais branda).
100% da média	Maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo.	1	• Sergipe (mais branda).
70% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos.	Maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo.	1	• Rio Grande do Norte (mais branda).
60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 (15) anos se homem (mulher).	Maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 90% do período contributivo.	1	• Bahia (mais branda).
60% da média mais 1% para cada ano de contribuição.	Maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo.	1	• Santa Catarina (mais branda).
60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos.	Remunerações de contribuição, correspondentes a 100% do período contributivo.	14	• Pará, Piauí, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás (igual à da União). • Acre, Tocantins, Paraíba e Rio de Janeiro (mais branda).

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Percentual de reposição	Base de cálculo da média	Número	UF (tipo de reforma)
60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos.	Maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 90% do período contributivo.	1	• Ceará (mais branda).
60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos.	Maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo.	1	• Minas Gerais (mais branda).

Fonte: Legislação dos estados e DF.

Elaboração dos autores.

Bahia e Ceará consideram 90% do período contributivo no cálculo da média (linhas 4 e 7). A diferença é que o Ceará repõe 60% da média mais 2 p.p. para cada ano de contribuição acima de 20 anos para ambos os sexos, enquanto a Bahia paga 60% da média mais 2 p.p. para cada ano de contribuição acima de 15 anos no caso das mulheres.

No que se refere ao cálculo das aposentadorias por incapacidade permanente, deve-se lembrar que os proventos são proporcionais ao tempo de serviço nos estados que não alteraram a fórmula de cálculo (linhas 1 e 2 do quadro 7). As exceções são os servidores que entraram até 2003, que continuarão a ter direito à integralidade e paridade, e os casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, em que os proventos são iguais a 100% da média. A maioria dos estados que promoveram reformas nos planos de benefícios, além de terem revogado a integralidade e a paridade para os servidores que entraram até 2003, não mais preveem 100% da média para as hipóteses de doença grave, contagiosa ou incurável (linhas 3 a 8). Nesses casos, a mesma fórmula das aposentadorias programadas é, em regra, adotada para as aposentadorias por incapacidade permanente. Porém, o Acre adota 100% da média em qualquer caso de aposentadoria por incapacidade permanente e o Rio Grande do Norte soma 10 p.p. da média ao valor dos proventos.

As alterações nos benefícios de risco são especialmente relevantes do ponto de vista fiscal porque passam a valer imediatamente, isto é, não há regra de transição. Nesse sentido, vale também analisar as alterações no cálculo das pensões por morte. Novamente, dois atributos das pensões devem ser considerados: a base de cálculo e o percentual convertido em pensão.

O quadro 8 classifica os estados em relação a esses dois aspectos. Os estados que não alteraram o cálculo das pensões continuam a pagar 100% dos proventos do aposentado ou da remuneração do servidor até o teto do RGPS, mais 70% da parcela excedente, independentemente do número de dependentes (linha 1). Em contrapartida, os estados que adotaram a mesma fórmula da União pagam uma cota familiar de 50% da base de cálculo, mais 10% por dependente, não reversíveis. A base de cálculo, por sua vez, é igual ao valor dos proventos de aposentadoria recebidos pelo servidor ou daqueles a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente (linha 2).

QUADRO 8

Valores das pensões por morte dos servidores públicos estaduais após a reforma de 2019

Cotas	Base de cálculo	Número	UF (tipo de reforma)
Cotas totalizam 100% e são reversíveis.	Totalidade dos proventos do aposentado ou da remuneração do servidor até o teto do RGPS, mais 70% da parcela excedente.	8	• Amazonas, Roraima, Amapá, Maranhão, Pernambuco e o DF (sem reforma). • Paraíba e Rio de Janeiro (mais branda).
Cota familiar de 50% mais 10% por dependente, não reversível.	Valor dos proventos de aposentadoria recebidos pelo servidor ou daqueles a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente.	14	• Pará, Piauí, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás (igual à União). • Rondônia, Acre, Tocantins e Rio Grande do Norte (mais branda).
Cota familiar de 60% mais 10% por dependente, não reversível.	Valor dos proventos de aposentadoria recebidos pelo servidor ou daqueles a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente.	2	• Sergipe e Minas Gerais (mais branda).
Cota familiar de 60% mais 10% por dependente, não reversível.	Valor dos proventos de aposentadoria recebidos pelo servidor ou daqueles a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional e doença do trabalho.	1	• Santa Catarina (mais branda).

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Cotas	Base de cálculo	Número	UF (tipo de reforma)
Cota familiar de 50% mais 15% por dependente, não reversível.	Valor dos proventos de aposentadoria recebidos pelo servidor ou daqueles a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente.	1	• Bahia (mais branda).
Cota familiar de 50% mais 20% por dependente, não reversível.	Valor dos proventos de aposentadoria recebidos pelo servidor ou, se ativo, sobre 60% da média mais 1 p.p. para cada ano de contribuição.	1	• Ceará (mais branda).

Fonte: Legislação dos estados e DF.

Elaboração dos autores.

Os demais estados também adotam uma configuração com uma cota familiar fixa mais um percentual por dependente, que não é reversível no caso da perda da qualidade de dependente. Sergipe e Minas Gerais aprovaram uma fórmula parecida com a da União, sendo a cota familiar de 60% (linha 3). No caso da Bahia, a diferença é que a cota por dependente é de 15% (linha 5).

Santa Catarina e Ceará adotam tanto cotas quanto bases de cálculo diferentes da União (linhas 4 e 6). O primeiro reverte 60% a título de cota familiar mais 10% por dependente, sendo a base de cálculo, no caso de servidor ativo, igual a 100% da média dos salários de contribuição (valor dos proventos a que o servidor teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional e doença do trabalho na data do óbito). O segundo paga uma cota familiar de 50% mais 20% por dependente e a base de cálculo do servidor ativo é igual a 60% da média mais 1 p.p. para cada ano de contribuição.

4.2 Regras de transição para a aposentadoria programada

As regras permanentes da aposentadoria programada apresentam efeitos relevantes no médio e longo prazo. Nos primeiros anos, os efeitos fiscais mais significativos decorrem dos benefícios de risco e das regras de transição para a aposentadoria programada, que apresentam requisitos de idade e tempo de contribuição específicos para os servidores em exercício na data de aprovação da reforma.

Assim como a União, os estados que aprovaram reformas dispõem de uma regra de pontos e uma regra de pedágio. Sob a regra de pontos, os servidores federais devem observar as idades mínimas masculina e feminina de 62 anos e 57 anos, respectivamente, a partir de 2022. Além disso, a soma da idade e do tempo de contribuição deve atingir 96 pontos para homens e 86 pontos para mulheres, mais um ponto por ano desde 2020. O valor da aposentadoria será igual a 60% da média mais 2 p.p. para cada ano de contribuição além do mínimo de 20 anos, exceto para o servidor que ingressou antes de 2003, que poderá obter integralidade e paridade desde que aguarde a idade mínima da regra permanente (65 anos para homens e 62 anos para mulheres).

Entre os 21 estados que aprovaram reformas, 14 (Pará, Piauí, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás, que seguiram a União em praticamente tudo, e Rondônia, Acre, Tocantins e Paraíba) adotam a mesma parametrização da União para a regra de pontos. Nos 7 restantes, há variações dessa regra que aceleram as aposentadorias.

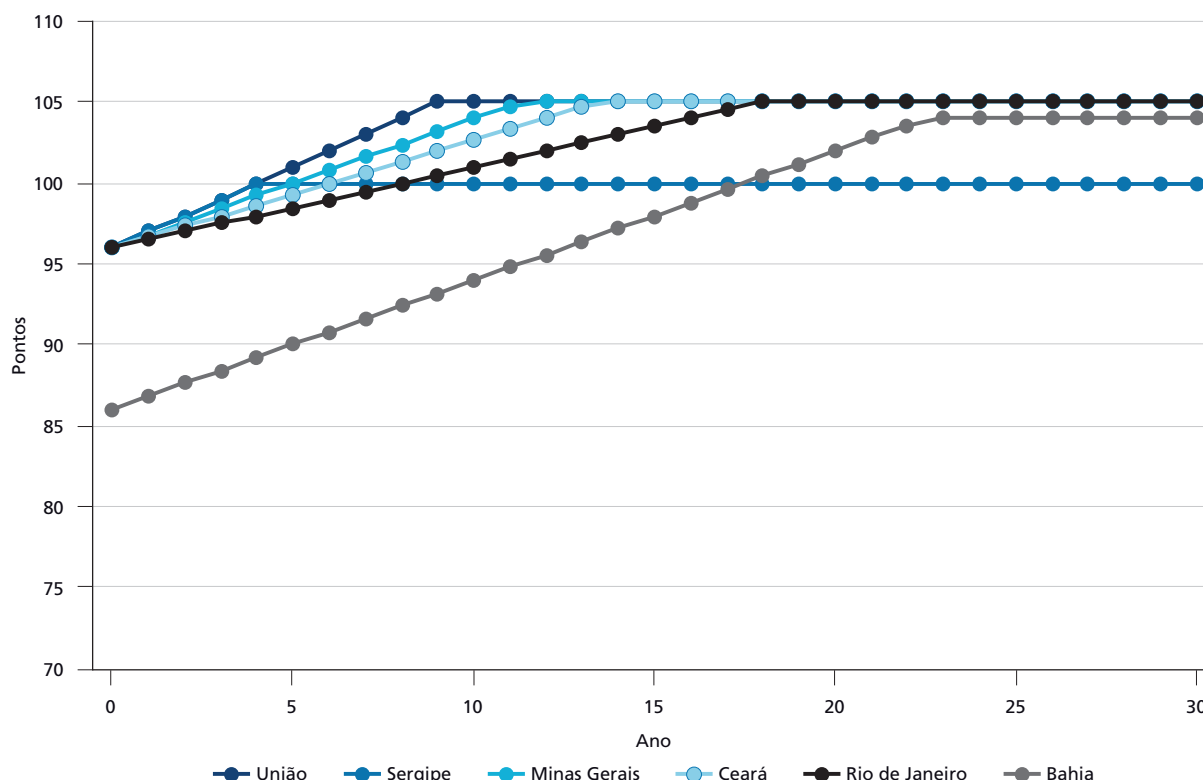
O gráfico 1 indica qual pontuação (soma de idade e tempo de contribuição) é necessária para os servidores do sexo masculino se aposentarem nos diferentes estados, para cada ano desde a aprovação da reforma no ente federativo. Além dos 14 estados já mencionados, Rio Grande do Norte e Santa Catarina requerem as mesmas pontuações masculinas da União para cada ano. Em todos esses dezesseis casos, a transição é concluída em cerca de dez anos após a aprovação da reforma.

Em Sergipe, a transição sob a regra de pontos também é concluída nesse prazo, mas a pontuação final requerida é igual a 100 (cinco pontos a menos) – de modo que os servidores em exercício deste estado poderão adiantar a aposentaria em alguns anos. Em Minas Gerais, no Ceará e no Rio de Janeiro, as pontuações inicial e final são iguais às da União, mas o crescimento é mais lento: 1 ponto a cada 1 ano e 3 meses, 1 ano e 6 meses e 2 anos, respectivamente. Desse modo, a pontuação requerida em qualquer ano será menor, até que a transição seja concluída. Sem dúvida, o estado mais discrepante é a Bahia, pois a pontuação inicial é de 86 e aumenta 1 ponto a cada 1 ano e 3 meses até atingir o máximo de 104 pontos mais de 20 anos após a aprovação da reforma.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 1

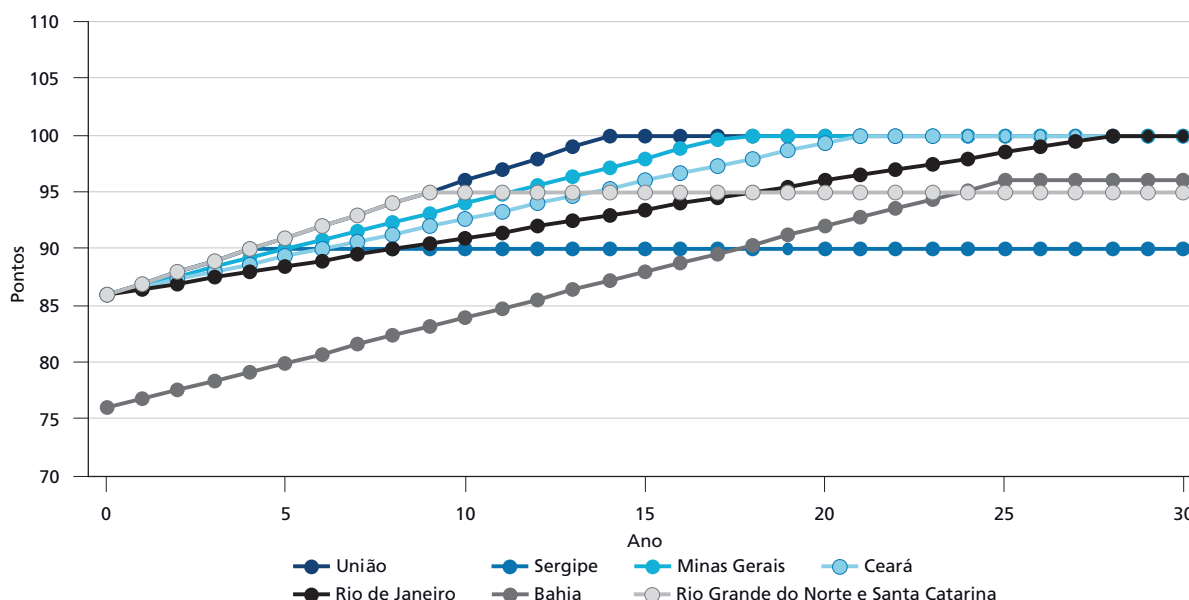
Regra de pontos masculina por estado desde o ano de aprovação da reforma¹



Fonte: Legislação dos estados e DF.

Nota: ¹ Rondônia, Acre, Pará, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás seguem a mesma pontuação da União.

O gráfico 2 mostra que o cenário é similar para as servidoras públicas. Nota-se que o período de transição é sempre mais extenso que o verificado no caso dos homens, sendo igual a aproximadamente 15 anos nos estados que adotaram a mesma parametrização da União. Rio Grande do Norte e Santa Catarina, embora apresentem pontuações iguais às da União em todos os anos no caso dos homens, aprovaram uma pontuação menor para as mulheres – que atinge o máximo de 95 pontos cerca de 10 anos após a reforma. A transição mais rápida é verificada em Sergipe (5 anos), mas o teto é igual a 90 pontos apenas. A transição mais lenta é observada no Rio de Janeiro (28 anos), seguido da Bahia (25 anos).

GRÁFICO 2**Regra de pontos feminina por estado desde o ano de aprovação da reforma¹**

Fonte: Legislação dos estados e DF.

Nota: ¹ Rondônia, Acre, Pará, Tocantins, Piauí, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás seguem a mesma pontuação da União.

Um aspecto final em relação à transição por pontos é digno de nota, visto que pode afetar a decisão dos servidores em atividade quanto à data de aposentadoria. A União e a maioria dos estados só concedem o benefício com integralidade e paridade sob a regra de pontos se o servidor que tiver ingressado antes de 2003 atingir a idade mínima da regra permanente. Caso o servidor não deseje esperar, ele obtém um percentual da média, dado pela fórmula da regra permanente (quadro 7). Com isso, espera-se que vários servidores trabalhem mais alguns anos a fim de obter um benefício mais elevado.

Porém, três estados (Tocantins, Rio Grande do Norte e Santa Catarina) concedem a aposentadoria sob a regra de pontos com integralidade e paridade antes de o servidor atingir a idade mínima da regra permanente. Minas Gerais também concede o benefício com integralidade e paridade para as mulheres a partir dos 60 anos. Além disso, o incentivo para adiar a aposentadoria é menor em Rondônia, Acre, Tocantins, Sergipe, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina, que pagam a média integral das remunerações de contribuição para os servidores que entraram até 2003 e não atingiram a idade mínima, assim como para aqueles que entraram após aquele ano. Cabe notar que, entre esses estados, apenas Rondônia e Sergipe adotam essa fórmula na regra permanente.

TEXTO para DISCUSSÃO

A regra do pedágio pode ser especialmente interessante para os servidores que estavam próximos da qualificação para a aposentadoria na data de aprovação da reforma. Sob essa regra, o servidor da União deve completar 60 anos de idade e 35 anos de contribuição se homem, e 57 anos de idade e 30 anos de contribuição se mulher, além de um período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da EC, faltaria para atingir o mínimo. Os servidores que entraram até 2003 mantêm o direito à integralidade e paridade e os demais obtêm a média integral das remunerações que serviram de base para a contribuição.

As diferenças entre os 21 estados que aprovaram reformas são menores em relação a essa regra. Doze estados (Pará, Alagoas, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás, que aprovaram reformas muito parecidas com a da União em todos os aspectos, e Rondônia, Acre e Paraíba) adotam os mesmos critérios da União.

Quanto aos demais estados, duas diferenças são dignas de nota: o tamanho do pedágio e as idades mínimas. No Ceará e na Bahia o pedágio é de 60% do tempo de contribuição restante, e no Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Minas Gerais e Santa Catarina o percentual é um pouco menor, de 50%. Em Tocantins e no Rio de Janeiro, o pedágio é de apenas 20%. Quanto às idades mínimas, cinco estados (Tocantins, Rio Grande do Norte, Sergipe, Minas Gerais e Rio de Janeiro) adotam uma idade mínima feminina de 55 anos.

4.3 Novas condições de financiamento

As mudanças no financiamento também foram bastante significativas. Em primeiro lugar, os governos subnacionais devem praticar uma alíquota de contribuição dos servidores maior ou igual à alíquota básica de 14% da União ou, alternativamente, adotar alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos. Embora mais de um terço dos estados já praticasse alíquotas iguais ou superiores a 14% antes de 2019, o quadro 9 mostra que praticamente todos realizaram algum ajuste após a reforma.

Dezessete estados (Rondônia, Acre, Amazonas, Pará, Amapá, Tocantins, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso) e o DF praticam o mínimo constitucional para a contribuição dos servidores; Goiás adota uma alíquota única de 14,25%; e os oito restantes (Roraima, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul) instituíram alíquotas progressivas.

QUADRO 9
Alíquotas de contribuição dos estados e DF após a reforma de 2019

UF	Legislação estadual consultada	Alíquota do servidor ativo, aposentado e pensionista	Mudança na base de contribuição dos benefícios do aposentado e pensionista	Base da patronal inclui benefícios	Alíquota patronal: fundo em capitalização ou único	Alíquota patronal: fundo em repartição
RO	LCE nº 1.100/2021	14%	Acima de 3 SMs	Não	18%	18%
AC	LCE nº 333/2017	14%	-	Não	14%	-
AM	LCE nº 201/2019	14%	-	Sim	14%	28%
RR	LCE nº 301/2021	11% até R\$ 5.000, 11,5% entre R\$ 5.000 e R\$ 7.500, 12% entre R\$ 7.500 e R\$ 12.000, 12,5% entre R\$ 12.000 e R\$ 16.000, 13% entre R\$ 16.000 e R\$ 19.000, 13,5% entre R\$ 19.000 e R\$ 35.000 e 14% acima de R\$ 35.000	-	Sim	14,50%	14,50%
PA	LCE nº 128/2020	14%	-	Sim	14%	23%
AP	LCE nº 127/2020	14%	-	Não	14%	14%
TO	Lei Estadual nº 3.736/2020	14%	-	Não	20,20%	20,20%
MA	LCE nº 219/2019	Progressiva conforme o § 1º do art. 11 da EC nº 103/2019	-	Sim	Dobro da contribuição dos ativos e beneficiários	-
PI	Leis Estaduais nº 7.311/2019 e nº 8.254/2023	11% até R\$ 1.200, 12% entre R\$ 1.200 e R\$ 1.800, 13% entre R\$ 1.800 e R\$ 3.000 e 14% acima de R\$ 3.000	Acima de 1 SM	Sim	28%	-
CE	LCEs nº 167/2016 e nº 210/2019	14%	Acima de 2 SMs	Não	28%	28%

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

UF	Legislação estadual consultada	Alíquota do servidor ativo, aposentado e pensionista	Mudança na base de contribuição dos benefícios do aposentado e pensionista	Base da patronal inclui benefícios	Alíquota patronal: fundo em capitalização ou único	Alíquota patronal: fundo em repartição
RN	EC nº 20/2020 e Lei Estadual nº 11.109/2022	11% até R\$ 3.500, 14% entre R\$ 3.500 e R\$ 6.101,06, 15% entre R\$ 6.101,07 e R\$ 15.000, 16% entre R\$ 15.000 e R\$ 30.000 e 18% acima de R\$ 30.000	Acima de R\$ 3.500, atualizados pelo INPC	Sim	25% em 2024, 26% em 2025, 27% em 2026 e 28% a partir de 2027	-
PB	LCE nº 161/2020 e Lei Estadual nº 11.751/2020	14%	-	Sim	22%	28%
PE	LCE nº 423/2019	14%	-	Não	14%	28%
AL	LCEs nº 52/2019 e nº 54/2021	14%	-	Sim	14%	28%
SE	LCE nº 338/2019	14%	Apenas até 2022: acima de 1 SM	Não	28%	28%
BA	Leis Estaduais nº 14.250/2020 e nº 14.520/2022	14% até R\$ 15.000 e 15% acima de R\$ 15.000	Acima de 3 SMs	Não	28%	28%
MG	LCE nº 156/2020	11% até R\$ 1.500, 12% entre R\$ 1.500 e R\$ 2.500, 13% entre R\$ 2.500 e R\$ 3.500, 14% entre R\$ 3.501 e R\$ 4.500, 15% entre R\$ 4.501 e R\$ 5.500, 15,5% entre R\$ 5.500 e R\$ 6.101,06 e 16% acima de R\$ 6.101	Acima de 3 SMs	Não	Dobro da contribuição dos ativos	-
ES	LCEs nº 931/2019 e nº 945/2020	14%	-	Não	14%	14%
RJ	Lei Estadual nº 7.606/2017 e LCE nº 195/2021	14%	-	Não	22%	28%

(Continua)

(Continuação)

UF	Legislação estadual consultada	Alíquota do servidor ativo, aposentado e pensionista	Mudança na base de contribuição dos benefícios do aposentado e pensionista	Base da patronal inclui benefícios	Alíquota patronal: fundo em capitalização ou único	Alíquota patronal: fundo em repartição
SP	LCEs nº 1.354/2020 e nº 1.380/2022	11% até 1 SM, 12% entre 1 SM e R\$ 3.000, 14% entre R\$ 3.000 e o teto do RGPS e 16% acima do teto do RGPS	Acima de 1 SM (revogado em 2022)	Não	Dobro da contribuição dos ativos	-
PR	Leis Estaduais nº 20.122/2019, nº 20.169/2020 e nº 20.777/2021	14%	Acima de 3 SMs	Não	23,8% em 2024, mas sobe 1,4% por ano até atingir 28% em 2027	28%
SC	LCEs nº 773/2021 e nº 848/2023	14%	Acima de 2 SMs em 2024, 2,5 SMs em 2025 e 3 SMs a partir de 2026	Não	14%	28%
RS	LCE nº 15.429/2019	Progressiva conforme o § 1º do art. 11 da EC nº 103/2019	Acima de 1 SM	Não	Mesmo valor da contribuição dos ativos	Dobro da contribuição dos ativos
MS	LCE nº 274/2020	14%	Acima de 1 SM	Sim	25%	-
MT	LCE nº 654/2020	14%	Acima de 1 SM se benefício maior que R\$ 9.000 e acima de R\$ 3.300 caso contrário	Sim	28%	-
GO	LCEs nº 161/2020 e nº 168/2021	14,25%	Acima de R\$ 3.000	Não	14,25%	28,50%
DF	LCE nº 970/2020	14%	Acima de 1 SM: 11% até o teto do RGPS	Não	28%	28%

Elaboração dos autores.

Obs.: SM – salário mínimo.

TEXTO para DISCUSSÃO

A alíquota patronal apresenta maior variabilidade, sendo igual ao dobro da dos servidores ativos em vários casos.¹⁸ Quanto à contribuição dos aposentados e pensionistas, a alíquota é sempre igual à dos servidores por determinação do § 18 do art. 40 da CF.

Em segundo lugar, a reforma de 2019 permitiu que os governos subnacionais ampliassem a base de cálculo das contribuições dos aposentados e pensionistas – que era igual à parcela dos proventos que excedesse o teto do RGPS (§ 18 do art. 40 da CF), exceto para o portador de doença incapacitante (§ 21 do art. 40 da CF, revogado pela EC nº 103/2019) – para a quantia que superar o salário mínimo, quando houver déficit atuarial (§ 1º-A do art. 149 da CF). Destaca-se que mais da metade dos estados (Rondônia, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás) e o DF se valeram dessa autorização constitucional para reforçar as receitas de seus RPPS.¹⁹

Em terceiro lugar, a instituição do RPC, conjugada com a limitação dos benefícios do RPPS pelo limite máximo do RGPS, que antes era opcional para os entes subnacionais, passou a ser obrigatória. Embora a EC nº 103/2019 tenha autorizado a efetivação do RPC por meio de entidade aberta de previdência complementar (EAPC), somente as entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs) poderão administrar planos de benefícios patrocinados por entes públicos até que lei complementar discipline a relação entre os entes federativos e as entidades abertas.

O quadro 10 mostra que vários estados já haviam instituído seu RPC antes da reforma de 2019, mas em mais de um terço dos casos o início da vigência ocorreu após essa data. Roraima e Maranhão não tinham RPC vigente até a data de elaboração deste texto. Dez estados (Ceará, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Goiás) e o DF instituíram uma EFPC própria, sete estados (Rondônia, Pará, Piauí, Pernambuco, Sergipe, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso) criaram um plano de benefícios próprio em uma EFPC de outro ente ou instituição financeira e os sete restantes (Acre, Amazonas, Amapá, Tocantins, Rio Grande do Norte, Paraíba e Paraná) aderiram a um plano preexistente.

18. Diversos estados que adotaram a segregação da massa praticam uma alíquota patronal mais elevada para o fundo em repartição. Isso porque o gasto com aposentados e pensionistas custeado com recursos vinculados não é considerado na apuração da despesa com pessoal para fins de verificação dos limites da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2021 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

19. O STF tem julgamento em andamento com maioria formada para possível declaração de inconstitucionalidade da ampliação da base de cálculo dos aposentados e pensionistas.

QUADRO 10
RPC dos estados e do DF

UF	Legislação estadual consultada	Aprovação da Previc	EFPC	Plano de benefícios	Data de início da vigência do RPC	Alíquota do patrocinador
RO	Leis Estaduais nºs 3.270/2013, 4.237/2018 e 5.348/2022	Portarias nº 791/2018 e nº 1.016/2018	Fundo de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (SP-Prevcom)	Prevcom RO (CNPB 2018.0013-29)	6/11/2018	8,00%
AC	Lei Estadual nº 3.549/2021	Portarias nº 759/2021 e nº 909/2022	BB Previdência Fundo de Pensão Banco do Brasil (BB Previdência)	BB Prev Brasil (CNPB 2021.0030-19)	30/6/2022	8,50%
AM	Lei Estadual nº 5.633/2021	Portarias nº 759/2021 e nº 808/2021	BB Previdência	BB Prev Brasil (CNPB 2021.0030-19)	24/11/2021	8,50%
RR	Não há	-	-	-	-	-
PA	LCEs nº 111/2016 e nº 129/2020	Portarias nº 519/2022 e nº 686/2022	SP-Prevcom	Prevcom-PA (CNPB 2022.0012-65)	3/8/2022	8,50%
AP	LCE nº 134/2021	Portarias nº 759/2021 e nº 934/2022	BB Previdência	BB Prev Brasil (CNPB 2021.0030-19)	19/10/2022	8,50%
TO	Lei Estadual nº 3.895/2022	Portarias nº 759/2021 e nº 569/2023	BB Previdência	BB Prev Brasil (CNPB 2021.0030-19)	3/3/2023	8,50%
MA	Lei Estadual nº 11.636/2021	-	-	-	-	8,00%
PI	Leis Estaduais nº 6.764/2016 e nº 7.128/2019	Portaria nº 181/2019	Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (PrevBahia) (PrevNordeste)	PrevNordeste-Piauí (CNPB 2019.0006-11)	6/3/2019	8,50%
CE	LCE nº 123/2013	Portarias nº 135/2021 e nº 443/2021	Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará (CE-Prevcom)	Prev-CE (CNPB 2021.0005-83)	1/8/2021	8,50%

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

UF	Legislação estadual consultada	Aprovação da Previc	EFPC	Plano de benefícios	Data de início da vigência do RPC	Alíquota do patrocinador
RN	LCE nº 688/2021	Portarias nº 759/2021 e nº 492/2024	BB Previdência	BB Prev Brasil (CNPB 2021.0030-19)	14/6/2024	8,50%
PB	Lei Estadual nº 12.115/2021	Portarias nº 759/2021 e nº 1.081/2022	BB Previdência	BB Prev Brasil (CNPB 2021.0030-19)	25/10/2022	8,50%
PE	LCE nº 257/2013	Portaria nº 515/2023	BB Previdência	Plano de Benefícios PE-Prevcom (CNPB 2023.0009-47)	23/6/2023	8,50%
AL	LCE nº 44/2017	Portaria nº 682/2020	Fundação de Previdência Complementar do Estado de Alagoas (Alprev)	AL-Prevcomp (CNPB 2020.0023-29)	15/10/2020	8,50%
SE	LCE nº 293/2017	Portaria nº 635/2018	PrevBahia (PrevNordeste)	PrevNordeste-Sergipe (CNPB 2018.0010-19)	3/7/2018	7,50%
BA	Lei Estadual nº 13.222/2021	Portaria nº 339/2016	PrevBahia (PrevNordeste)	PrevBahia PB Civil (CNPB 2016.0008-56)	29/7/2016	8,50%
MG	LCE nº 132/2014	Portarias nº 80/2015 e nº 579/2015	Fundação de Previdência Complementar do Estado de Minas Gerais (Prevcom-MG)	Prevplan (CNPB 2015.0004-29)	29/10/2015	7,50%
ES	LCE nº 711/2013	Portaria nº 43/2014	Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo (Preves)	Preves SE (CNPB 2014.0003-11)	5/2/2014	8,50%
RJ	Lei Estadual nº 6.243/2012	Portaria nº 450/2013	Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro (RJPrev)	RJPrev-CD (CNPB 2013.0013-47)	3/9/2015	8,50%
SP	Lei Estadual nº 14.653/2011	Portaria nº 18/2013	SP-Prevcom	Prevcom RG (CNPB 2013.0002-19)	21/1/2013	7,50%
PR	Lei Estadual nº 20.777/2021	Portarias nº 729/2021 e nº 1.184/2022	Icatu Fundo Multipatrocinado (IcatuFMP)	Servidores do Brasil CD (CNPB 2021.0029-18)	22/9/2022	8,50%

(Continua)

(Continuação)

UF	Legislação estadual consultada	Aprovação da Previc	EFPC	Plano de benefícios	Data de início da vigência do RPC	Alíquota do patrocinador
SC	LCE nº 661/2015	Portaria nº 463/2016	Fundação de Previdência Complementar do Estado de Santa Catarina (SCPPrev)	Plano SCPPrev (CNPB 2016.0015-18)	30/9/2016	8,00%
RS	LCE nº 14.750/2015	Portaria nº 382/2016	Fundação de Previdência Complementar do Serviço Público do Estado do Rio Grande do Sul (RS-Prev)	Prevcom RS Futuro (CNPB 2016.0012-83)	19/8/2016	7,50%
MS	LCE nº 261/2018	Portaria nº 478/2020	SP-Prevcom	Plano de Benefícios Prevcom MS (CNPB 2020.0004-74)	13/7/2020	7,50%
MT	LCE nº 670/2020	Portaria nº 821/2020	SP-Prevcom	Plano de Benefícios Prevcom MT (CNPB 2020.0026-47)	26/11/2020	7,50%
GO	Lei Estadual nº 19.179/2015	Portaria nº 689/2017	Fundação de Previdência Complementar do Brasil Central (Prevcom-BRC)	Plano Goiás Seguro (CNPB 2017.0009-65)	7/7/2017	8,50%
DF	LCE nº 932/2017	Portaria nº 173/2019	Fundação de Previdência Complementar dos Servidores do Distrito Federal (DF-Prevcom)	DF-Previdência (CNPB 2019.0005-47)	1/3/2019	8,50%

Fonte: Painel de acompanhamento da implementação do RPC pelos entes federativos, Departamento do Regime de Previdência Complementar da Secretaria de Regime Próprio e Complementar (DRPC/SRPC/MPS).

Elaboração dos autores.

Obs.: CNPB – Cadastro Nacional de Planos de Benefícios.

5 SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Para avaliar a situação dos municípios, adotam-se as estatísticas consolidadas disponibilizadas pelo MPS. Os dados apresentados têm como fonte primária as legislações enviadas pelos entes federativos ao ministério, por força do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.717/1998. Os normativos, recebidos pelo Sistema de Gestão de Consultas e Normas dos RPPS (Gescon), são classificados pelos técnicos do MPS, que disponibiliza as informações na internet.²⁰

A tabela 1 apresenta a quantidade e o percentual de municípios que aprovaram reformas nos planos de benefícios do RPPS por macrorregião. As colunas 3 e 4 mostram que a imensa maioria dos municípios (91,6%) limitou o rol de benefícios às aposentadorias e pensões. Nesses casos, os afastamentos por incapacidade temporária e o salário-maternidade correrão às custas do Tesouro, não onerando os recursos do RPPS. Os percentuais mais baixos são verificados nas regiões Norte e Nordeste, onde, respectivamente, 73,0% e 84,9% dos municípios promoveram a referida adequação no RPPS – que, vale lembrar, é obrigatória (§§ 2º e 3º do art. 9º da EC nº 103/2019). No entanto, quase a totalidade dos municípios da região Sul ajustou o rol de benefícios de seus RPPS da forma requerida pela emenda.

O cenário é bastante diferente quanto à aprovação de reformas amplas nas regras de concessão e cálculo dos benefícios – cuja obrigatoriedade é indireta, pois decorre da necessidade de os RPPS observarem critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (*caput* do art. 40 da CF) – como mostram as colunas 5 e 6.

20. Especificamente, no Painel de Acompanhamento de Adequações à EC 103/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria33>. Acesso em: 4 jul. 2024. As informações sobre a instituição de RPC estão disponíveis no Painel de Acompanhamento da Implementação do RPC pelos Entes Federativos. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/painel-de-acompanhamento-da-implementacao-do-rpc-pelos-entes-federativos>. Acesso em: 4 jul. 2024.

TABELA 1

Situação dos municípios em relação às reformas no plano de benefícios do RPPS (jun./2024)

Região	Quantidade total de RPPS com informação ¹	Limitaram o rol de benefícios às aposentadorias e pensões		Aprovaram reformas amplas nos planos de benefícios	
		Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Norte	115	84	73,0	33	28,7
Nordeste	543	461	84,9	329	60,6
Sudeste	550	500	90,9	145	26,4
Sul	575	572	99,5	165	28,7
Centro-Oeste	325	313	96,3	80	24,6
Brasil	2.108	1.930	91,6	752	35,7

Fonte: Painel de acompanhamento de adequações à EC nº 103/2019. Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS/SRPC/MPS).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Do total de 2.114 municípios com RPPS ativo, seis não foram localizados na planilha do painel de acompanhamento.

Preliminarmente, deve-se esclarecer que o MPS classifica como reforma ampla aquela que compreende ao menos 80% das regras de benefícios previstas para a União na EC nº 103/2019, considerando as condições de acesso e fórmulas de cálculo das aposentadorias e das pensões. Nesse sentido, o ajuste na duração das pensões nos moldes da Lei nº 13.135/2015 não é considerado na caracterização de uma reforma ampla. No entanto, a elevação das idades mínimas da aposentadoria programada e a introdução de cotas não reversíveis para as pensões por morte são aspectos observados na classificação do MPS.

Isso posto, destaca-se que somente 35,7% dos municípios aprovaram uma reforma ampla no plano de benefícios do RPPS, similar à da União. Os menores percentuais são verificados nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, de 24,6% e 26,4%, respectivamente. A situação não é muito diferente nas regiões Norte e Sul (28,7% nos dois casos). O destaque positivo é o Nordeste, onde 60,6% dos municípios aprovaram reformas amplas nas regras de benefício dos RPPS – mais que o dobro registrado nas demais regiões.

Nogueira (2023) observa que o desempenho excepcional dos municípios do Nordeste na realização de reformas amplas em seus RPPS pode ter relação com a promulgação da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021. A emenda acrescentou os arts. 115 a 117 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para autorizar excepcionalmente os municípios a parcelarem seus débitos

TEXTO para DISCUSSÃO

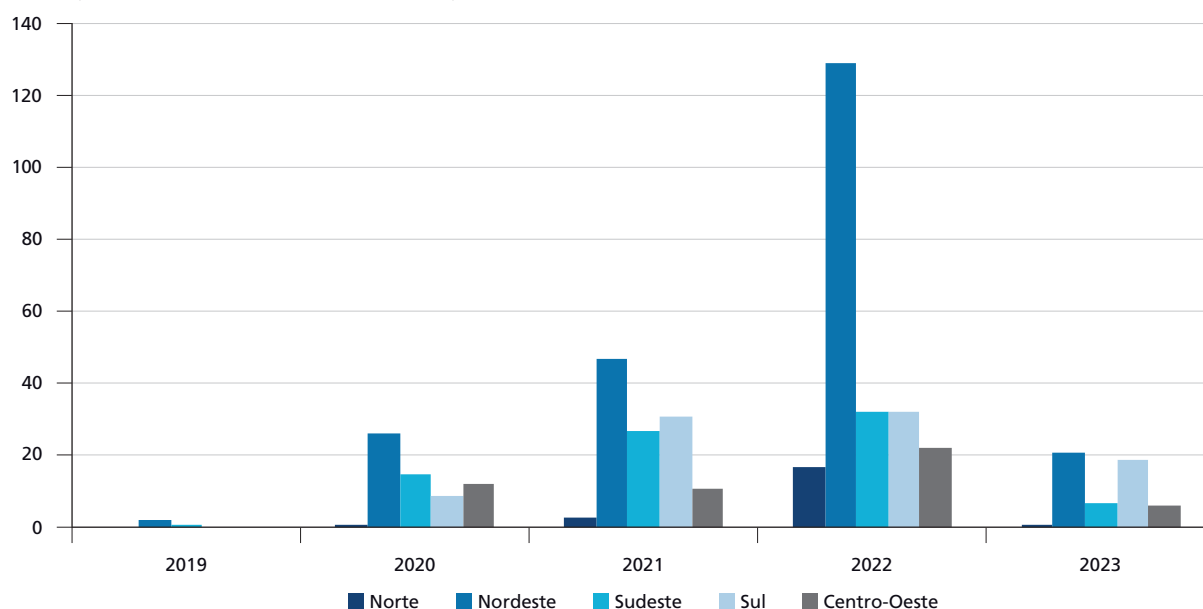
com o RPPS ou com o RGPS, com vencimento até 31 de dezembro de 2021, em até 240 meses.²¹ Ela condicionou a aprovação dos parcelamentos à demonstração de que o município aprovou uma reforma ampla de seu RPPS, sendo 30 de junho de 2022 a data-limite para formalização dos parcelamentos especiais.

O autor mostra que 219 (67%) dos 327 parcelamentos formalizados foram de municípios do Nordeste – que reúne cerca de 25% dos RPPS. Falta, no entanto, analisar se a distribuição temporal das emendas às leis orgânicas está de acordo com a hipótese de que a EC nº 113/2021 foi responsável pela elevada taxa de aprovação de reformas nas regras de benefícios no Nordeste. A fim de lançar luz sobre essa questão, o gráfico 3 analisa a evolução das reformas por macrorregião. O ano de aprovação da emenda à lei orgânica está disponível para 471 do total de 752 reformas (63,4% dos casos).

GRÁFICO 3

Evolução da aprovação de emendas às leis orgânicas dos municípios de acordo com a macrorregião (2019-2023)¹

(Em número de municípios)



Fonte: Painel de acompanhamento de adequações à EC nº 103/2019. Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS/SRPC/MPS).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Considera as 471 reformas, do total de 752, com informação da emenda à lei orgânica.

21. Os parcelamentos de débitos com o RGPS e os RPPS estão sujeitos ao limite de sessenta meses (§ 11 do art. 195 da CF e o § 9º do art. 9º da EC nº 103/2019). Além do prazo ampliado, os parcelamentos dos débitos com o RGPS sob a EC nº 113/2021 tiveram reduções significativas de multas, juros e outros encargos.

Os dados mostram uma forte variação positiva nas reformas de 2021 para 2022, seguida de uma queda, especialmente nos municípios do Nordeste (174,5%) – e, portanto, estão de acordo com a noção de que a EC nº 113/2021 representou um incentivo importante para a aprovação de reformas naquela região. A variação também foi positiva nas demais regiões (crescimento de 466,7% no Norte, 18,5% no Sudeste, 3,2% no Sul e 100% no Centro-Oeste), mas pouco relevante em termos absolutos.

A tabela 2 mostra a quantidade de municípios que realizaram reformas no financiamento dos benefícios, lembrando que tanto o ajuste nas alíquotas quanto a instituição do RPC são determinações da EC nº 103/2019 que afetam todos os entes federativos que possuem RPPS. As colunas 3 e 4 indicam que 93,2% adotaram uma alíquota uniforme maior ou igual a 14% ou uma alíquota progressiva. Os menores percentuais são observados nas regiões Norte e Nordeste, onde 77,6% e 88,1% estão regulares em relação a esse aspecto do RPPS. As demais regiões apresentam percentuais superiores a 90%: 92,6% no Sudeste, 98,6% no Sul e 99,1% no Centro-Oeste.

TABELA 2

Situação dos municípios em relação às reformas no financiamento dos benefícios (jun./2024)

Região	Quantidade de RPPS ativos	Adotaram alíquota mínima de 14% ou progressiva		Aprovaram lei de instituição do RPC		Obtiveram autorização do convênio de adesão	
		Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Norte	116	90	77,6	88	75,9	11	9,5
Nordeste	544	479	88,1	457	84,0	48	8,8
Sudeste	552	511	92,6	508	92,0	185	33,5
Sul	576	568	98,6	570	99,0	397	68,9
Centro-Oeste	326	323	99,1	317	97,2	113	34,7
Total geral	2.114	1.971	93,2	1.940	91,8	754	35,7

Fonte: Painel de acompanhamento da implementação do RPC pelos entes federativos (DRPC/SRPC/MPS) e painel de acompanhamento de adequações à EC nº 103/2019 (DRPPS/SRPC/MPS).

Elaboração dos autores.

No que diz respeito à previdência complementar, a tabela diferencia entre dois momentos de sua efetiva implantação. As colunas 5 e 6 indicam se o município aprovou uma lei instituindo o RPC para os novos servidores. De fato, a maioria dos municípios (91,8%) promoveu a referida adaptação em sua legislação. As taxas de aprovação regionais apresentam distribuição similar à verificada para a adequação da alíquota de contribuição dos servidores.

TEXTO para DISCUSSÃO

Ocorre que o RPC só é considerado em funcionamento a partir da autorização do convênio de adesão do município a um plano de benefícios pela Previc. As colunas 7 e 8 mostram que apenas 35,7% dos municípios concluíram essa etapa. Os percentuais são ínfimos no Norte (9,5%) e Nordeste (8,8%) e intermediários no Sudeste (33,5%) e Centro-Oeste (34,7%), enquanto a região Sul apresenta um desempenho muito acima da média, com um percentual de aprovação igual a 68,9%. Contudo, deve-se ponderar que a aprovação do convênio de adesão só é necessária a partir do ingresso de servidores com remuneração acima do teto do RGPS após a instituição do RPC.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este *Texto para Discussão* descreve as mudanças nas regras do RPPS da União promovidas pela EC nº 103/2019 e avalia o andamento das reformas nos estados, DF e municípios. Desse modo, documenta que a discricionariedade que a emenda conferiu aos entes federativos no tocante à previdência dos servidores civis teve como consequência a proliferação de normas muito diferentes na esfera subnacional.

Deve-se reconhecer que a emenda afetou de forma significativa o financiamento dos benefícios: além da obrigatoriedade de majoração das alíquotas de contribuição e da instituição do RPC, diversos estados se valeram da possibilidade de ampliar a base de contribuição dos aposentados e pensionistas. A imensa maioria dos municípios também promoveu ajustes na alíquota de contribuição dos servidores e aprovou a lei de instituição do RPC – ainda que o percentual que obteve a aprovação do convênio de adesão continue baixo, possivelmente porque a maioria não dispõe de novos servidores com remuneração acima do teto do RGPS.

No entanto, alguns estados, o DF e a maioria dos municípios não aprovaram reformas dignas de nota nos planos de benefícios de seus RPPS. Entre aqueles que aprovaram, a maioria dos estados adotou uma versão mais branda da reforma federal em pelo menos um aspecto relevante – como idades mínimas inferiores, fórmulas de cálculo mais generosas para aposentadorias ou cotas mais elevadas para as pensões.

A reunificação das regras previdenciárias no serviço público civil é necessária não apenas do ponto de vista das finanças públicas, mas também para que o Estado brasileiro não produza mais desigualdades. Os servidores dos entes federativos que não aprovaram reformas, ou que promoveram reformas brandas, terão acesso a condições de aposentadoria e instituirão pensões mais vantajosas que as oferecidas para os demais servidores e para os trabalhadores do setor privado.

REFERÊNCIAS

CAETANO, M. A.-R. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. **Sinais Sociais**, v. 3, n. 8, p. 120-149, 2008.

_____. **Solvência fiscal de longo prazo dos Regimes Próprios de Previdência dos estados e municípios**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2195).

KELLEY, D. G. The political economy of unfunded pension liabilities. **Public Choice**, v. 158, n. 1, p. 21-38, 2014.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, p. 603-623, 2014.

MENDES, M. J. Federalismo fiscal e crescimento do governo: evidências eleitorais para o Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32., 2004, João Pessoa, Paraíba. **Anais...** João Pessoa: Anpec, 2004.

NOGUEIRA, N. G. **Análise dos efeitos dos instrumentos de governança na sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social dos entes subnacionais, no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019**. 2023. 148 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2023.

SANTOS, C. H. *et al.* **A dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015**. Brasília: Ipea, 2017. (Carta de Conjuntura, n. 34).

TAFFAREL, C. *et al.* **Aposentadoria especial no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2014. (Texto para Discussão, n. 19).

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

